Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

Beleidsdoorlichting artikel 21 Duurzaamheid

Opdrachtgever
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Referentie

Arnhem, 20 oktober 2014
Ons kenmerk 1014072-024/bge/aht

drs. B. Geurts
dr. H.P. Potman
ing. A.F. Rings
drs.ing. R.V. Trommel

KplusV organisatie-advies

20 oktober 2014
Ons kenmerk 1014072-024/bge/aht

Inhoud

DEEL I – EINDRAPPORT

Bijlagen

DEEL II – DEELRAPPORTAGES

1 Samenvatting

1.1 Beleidsdoorlichting artikel 21 Duurzaamheid

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) voert beleid voor duurzaamheid. In beleidsartikel 21 Duurzaamheid van de begroting 2013 staat het beleid omschreven. De algemene doelstelling van het beleidsartikel is het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties. De rijksoverheid streeft er naar het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren zoveel mogelijk te behouden en de milieudruk in de hele levenscyclus van grondstoffen en producten te minimaliseren.

Het beleidsartikel kent drie subartikelen: (1) afval en duurzaamheidsagenda, (2) preventie en gebruiksruimte en (3) landbouw en ecosystemen. Het tweede subartikel richt zich op de doelen voor bodem en water. Het derde subartikel richt zich mede op behoud en versterking van ecosysteemdiensten en biodiversiteit.

Doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de actualiteit (legitimiteit), doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in de periode 2006-2013. Daarnaast is het doel van de beleidsdoorlichting om te leren van de opgedane ervaring. Wat is de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en hoe kan het beleid voor duurzaamheid zo nodig verbeterd worden?

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Er is gebruik gemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal, in de vorm van evaluatieonderzoeken, rapportages en verantwoordingsstukken van de rijksoverheid. Daarnaast zijn interviews gehouden met (voormalig) beleidsmedewerkers, management- en directieleden van het ministerie en een aantal externe experts. De rapportages zijn tot stand gekomen in samenspraak met begeleidingscommissies. Er is niet aanvullend primair onderzoek uitgevoerd.

Het beleid voor duurzaamheid is de afgelopen jaren uitgebreid geëvalueerd. Daarnaast zijn er jaarlijks rapportages beschikbaar van onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het CBS. Een aantal beleidsonderdelen dat van recente datum is, is nog niet onderzocht. De beschikbare onderzoeksgegevens maken uitspraken over de doelbereiking goed mogelijk. Datzelfde geldt voor uitspraken over doeltreffendheid, hoewel weinig onderzoeken een expliciete relatie tussen de bereikte resultaten en de bijdrage van het gevoerde beleid aantonen. De doelmatigheid van het beleid is structureel onderbelicht in evaluatieonderzoeken.

1.2 Bevindingen

Beleid in transitie

Het beleid voor duurzaamheid van IenM bevindt zich in 2013 in een transitie. In 2013 is een veranderende opvatting over duurzaamheid zichtbaar gemaakt in de begroting. Centraal hierin staan groene economische groei, de ontwikkeling van een circulaire economie en het behoud van natuurlijk kapitaal. Onderdeel van de nieuwe visie(s) op duurzaamheid is ook een verandering in de rol van de (rijks)overheid. Van spelbepaler, wetgever en subsidieverstrekker wordt de rijksoverheid meer een partij die regisseert, meedenkt, faciliteert en initiatieven stimuleert. Zij tracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven en die te ondersteunen. De rijksoverheid geeft ruimte aan andere overheden en maatschappelijke partners om eigen initiatieven te ontplooien op het vlak van duurzaamheid.

Internationale kaders en afstemming

Veel doelstellingen van het beleid voor duurzaamheid zijn gebaseerd op internationale beleidskaders en afspraken. Met name de Europese wet- en regelgeving op het gebied van biodiversiteit, lucht- en waterkwaliteit zijn van invloed op het beleid voor duurzaamheid. Nederlandse normstelling is daarvan afgeleid.

Het beleid van artikel 21 Duurzaamheid raakt aan andere beleidsartikelen van IenM en aan beleid van andere ministeries, met name het ministerie van Economische Zaken (EZ). Het beleid voor afval van de rijksoverheid valt geheel onder artikel 21. Beleid voor duurzaamheid van bodem en water, ecosystemen en landbouw is ook ondergebracht bij andere ministeries. Daarbij is de precieze verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen directies en ministeries een aandachtspunt. Afbakening en afstemming vergen sinds de departementale herindeling in 2010 veel tijd en energie van de betrokken onderdelen van de departementen.

Beleid duurzaamheid onverminderd actueel

De aanleiding voor het beleid voor duurzaamheid is onverminderd actueel. Er zijn in de jaren negentig en begin deze eeuw goede vorderingen gemaakt op het vlak van terugdringing van milieubelasting door de landbouw, vermindering van het ontstaan van afval en toename van scheiding van afvalstromen voor hergebruik. De afgelopen jaren is de kwaliteit van de leefomgeving beter geworden. De milieudruk is op diverse terreinen verminderd. Kwaliteit van lucht, bodem en water is voldoende voor veel functies, maar is nog niet goed genoeg om de natuur en daarmee het natuurlijk kapitaal te versterken. De biodiversiteit staat nog steeds onder druk in Nederland. Uit de productieketen lekt nog steeds veel afval weg richting verwerking via verbranden of storten, en de waterketen functioneert nog niet optimaal. Schaarste aan grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen zijn onverminderd actuele vraagstukken in de wereld.

Rol en verantwoordelijkheid rijksoverheid verandert

De rol en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor Duurzaamheid is in de periode 2006 – 2013 veranderd. In artikel 21 positioneert de rijksoverheid zich in 2013 als een systeemverantwoordelijke, die echter voor realisatie van doelen sterk afhankelijk is van andere overheden en maatschappelijke partijen: bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Onderkend wordt dat alleen via samenwerking met andere partijen, vanuit maatschappelijke acceptatie en draagvlak en gebruik makend van initiatieven uit de samenleving, stappen naar een duurzame samenleving kunnen worden gezet.

In de nieuwe benadering wordt gebruik gemaakt van het inzicht dat de overheid opereert in een netwerk van onderling afhankelijke partijen. De overheid is voor het realiseren van haar beleidsdoelen voor duurzaamheid afhankelijk van handelingen van die andere partijen. Daarop wordt het beleid en worden de instrumenten sinds 2013 ingericht.

Samenhang beleid en instrumenten onvoldoende

De formulering en uitwerking van het beleid voor duurzaamheid in de begroting zijn te abstract om het beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen evalueren. De samenhang tussen doelen, subdoelen en instrumenten is niet duidelijk. Het gebruik van indicatoren van beleid is niet consequent genoeg om inzicht te verwerven in doelbereiking en effectiviteit. De nadere uitwerking van beleid in nota's en beleidsbrieven aan de Tweede Kamer bieden daarvoor wel aanknopingspunten. Daarin staan doelen opgenomen. De begroting heeft een autorisatiefunctie en is minder geschikt als sturingsinstrument geworden.

Beleidsartikel 21 bevat daarnaast onderdelen die verschillend van aard en karakter zijn. Het omvat het gehele afvalbeleid van de rijksoverheid en slechts facetten van het relevante landbouwbeleid en van beleid voor bodem en water. Het beleidsartikel is niet eenduidig van opzet. De inrichting van het artikel leidt voor landbouw, ecosystemen, bodem en water tot afbakeningsvraagstukken met andere beleidsartikelen en tussen (onderdelen van) departementen. De afbakeningsvraagstukken beperken de mogelijkheid van integrale aanpak van het duurzaamheidsvraagstuk voor landbouw, bodem en water binnen andere beleidsartikelen.

Effectieve inzet instrumenten

Artikel 21 presenteert een instrumentenmix van communicatieve, regulerende en financiële instrumenten. Het beleid heeft een ontwikkeling doorgemaakt van sturing met vooral regulerende en financiële instrumenten en via bewustwording door voorlichting, naar regisseren, faciliteren en ondersteunen. De instrumenten die het meeste effect lijken te hebben, zijn wet- en regelgeving en het financieel instrumentarium. Het gaat om instrumenten die de financieel-economische afweging van overheden, bedrijven en burgers beïnvloeden. De meer communicatieve instrumenten zijn effectief als ze worden gecombineerd met regelgeving en/of financiële prikkels. Daarnaast is de rijksoverheid succesvol geweest in het verkrijgen en verspreiden van nieuwe kennis en inzichten over vraagstukken, de aanpak van die vraagstukken en in de ontwikkeling van denkkaders en instrumenten voor het streven naar duurzaamheid.
Een instrument zoals het convenant blijkt vooral effectief indien het zich niet beperkt tot intenties en algemene afspraken maar ook inzet van financiële instrumenten (in de vorm van vergoedingen, bijdragen of heffingen) en, indien door partijen gewenst, van regulerende instrumenten in zich bergt.

Afname doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid voor duurzaamheid is redelijk tot goed. Op veel onderdelen zijn doelen (grotendeels) bereikt en heeft het beleid daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Ook zijn er onderdelen waar het beleid effect heeft ondanks het feit dat er nog geen sprake is van volledige doelbereiking. Voorbeelden hiervan zijn het beleid voor afval, duurzaam inkopen, en de maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn. Op het terrein van ecosystemen en biodiversiteit is het beleid echter niet doeltreffend. Voor de overige, meer recente, onderdelen zijn doelbereiking en doeltreffendheid nog niet te bepalen.

Voorafgaand aan de periode 2006 – 2013 is reeds een deel van de gestelde doelen bereikt. In de genoemde periode is sprake van een afnemende trend in de doelbereiking. Inzet van beleid en beleidsinstrumenten heeft een afnemend effect, doordat snel te realiseren effecten reeds zijn bereikt: het laaghangend fruit is al geplukt. Dit geldt zowel voor afval en bodem- en waterkwaliteit als voor ecosysteemdiensten en verduurzaming van de landbouw. Voor de effecten van het landbouwbeleid op de doelen voor ecosystemen en biodiversiteit is zelfs sprake van stagnatie. Het '*No Nett Loss'*-doel (activiteiten van bedrijven mogen niet ten koste gaan van biodiversiteit en ecosystemen) voor bijvoorbeeld bodem, water en 'natuurlijk kapitaal' wordt niet gehaald.

Op het terrein van afval is in reactie de afnemende effecten van het beleid een fundamentele keuze gemaakt om een nieuwe strategie en aanpak te ontwikkeling. Deze nieuwe strategie is gericht op groene groei en is vastgelegd in de benadering Van Afval Naar Grondstof (VANG). Doel is om een circulaire economie te realiseren, waarin duurzaamheid en economische groei aan elkaar verbonden zijn.
Bodem, water, biodiversiteit en ecosysteemdiensten vormen het natuurlijk kapitaal. Het natuurlijk kapitaal levert grondstoffen of levert een alternatief voor grondstoffen die meegenomen worden in de idee van circulaire economie. Het beleid voor die onderdelen van het natuurlijk kapitaal bevindt zich in de opstartfase.

Onderbouwing budgetten en doelmatigheid onduidelijk

In de periode 2006 – 2013 zijn de budgetten voor duurzaamheid met name na 2010 structureel afgenomen. Daarnaast blijft vrijwel jaarlijks de realisatie van de uitgaven achter bij de begroting. In 2013 is dat ook het geval.
Hoe de hoogte van de begrote uitgaven in het beleidsartikel is bepaald, wordt niet duidelijk uit de begroting. De bedragen zijn niet onderbouwd. De budgetten bestaan uit veel uitgavenposten van beperkte omvang. Het beleidsartikel kent geen grote uitgavenposten zoals bijvoorbeeld een uitgebreid subsidieprogramma. Het grootste 'budget' bestond de afgelopen jaren uit het Afvalfonds. Financiering hiervan uit de Rijksbegroting was mogelijk door een ophoging van de verpakkingenbelasting die het bedrijfsleven opbracht. Het fonds keerde rechtstreeks uit aan gemeenten als uitvoerenden van de inzameling van verpakkingsafvalstromen.

Op basis van deze doorlichting en de beschikbare beleidsevaluaties kunnen geen eenduidige uitspraken worden gedaan over doelmatigheid. Hierdoor valt evenmin een onderbouwde uitspraak te doen over de mogelijkheden om 20% op de budgetten voor duurzaamheid te bezuinigen. Het kabinet Rutte II heeft aangegeven het beleid gericht op realisatie van de circulaire economie de komende jaren juist te willen intensiveren.

1.3 Lessen

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor duurzaamheid van IenM te vergroten, dient ten eerste een duidelijker focus in het beleidsartikel te worden aangebracht. Het beleidsartikel wint aan scherpte en eenduidigheid indien het zich primair richt op het realiseren van een circulaire economie als onderdeel van een duurzame samenleving, en op de facilitering en ondersteuning van duurzaamheid door de ontwikkeling van nieuwe concepten en instrumenten voor duurzaamheid. Behoud van natuurlijk kapitaal en het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren behoren daar ook toe. Onderdelen van landbouw

(meststoffen, fijnstof) kunnen dan integraal worden opgenomen binnen de beleidsartikelen voor landbouw en natuur (ministerie EZ).

Met de nieuwe invulling van de rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid sluit het beleid voor duurzaamheid aan bij maatschappelijke ontwikkelingen en bij gegroeide inzichten over beleidsprocessen. Daarom dient verder te worden gegaan op de ingeslagen weg. De rijksoverheid heeft daarbij een plaats in het netwerk van verschillende onderling afhankelijke partijen. Daarbij dient wel te worden bedacht dat de overheid een bijzondere actor is in dat netwerk. Zij kan als enige partij legitiem gedragingen afdwingen via geboden en verboden en belastingen heffen.
Tevens dient ingezet te worden op bewezen effectieve instrumenten. Met name het inzetten van een instrumentenmix van (vrijwillige) afspraken met externe partners, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten, met een ondersteunend financieel instrumentarium en, indien nodig, regulering via wetgeving en/of normstelling lijkt effectief te zijn. Daarnaast verdient het aanbeveling om door te gaan met onderzoek, kennisontwikkeling, kennisdeling en instrumentariumontwikkeling. Daarmee behoudt de rijksoverheid haar regisserende, faciliterende en ondersteunende functie voor duurzaamheid. De aanjaagfunctie hebben het beleidsartikel 21 en het daaraan gekoppelde onderdeel van het ministerie van IenM voor de andere onderdelen van de rijksdienst en voor andere overheden en maatschappelijke partijen (bedrijven, andere organisaties en burgers).

Om de trend van afnemende doelbereiking en doeltreffendheid van beleid voor ecosystemen, biodiversiteit en landbouw te keren, zijn nieuwe strategieën vereist, zoals dat voor afval is gebeurd. Daarom wordt natuurlijk kapitaal ook onder circulaire economie geschaard. De waarde van natuurlijk kapitaal zal meer dan nu het geval is expliciet gemaakt moeten worden en meegewogen moeten worden in (economische) beleidsbeslissingen. Een werkwijze met convenanten of andere vrijwillige afspraken zal hier vermoedelijk niet voldoende zijn. Om ook het bedrijfsleven, organisaties en burgers te bewegen duurzaamheid mee te wegen in al hun beslissingen en handelingen, zal de overheid zwaardere instrumenten zoals wetgeving en fiscale stimulansen in moeten blijven zetten.

Om onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te verbeteren is een aantal veranderingen nodig. Om oordelen over en sturing op doelmatigheid mogelijk te maken, dienen specifieke monitoringsinstrumenten en indicatoren ontwikkeld te worden. Doelmatigheid dient centraler te komen staan in beleidsevaluaties.

Daarnaast dient voor onderzoek naar doeltreffendheid rekening te worden gehouden met de nieuwe beleidsaanpak voor duurzaamheid, waarbij de rijksoverheid fungeert als één van de actoren in een beleidsnetwerk. Het onderzoek vergt kennis en inzichten in effecten van handelingen van verschillende partijen ten opzichte van elkaar. Onderzoeken naar doeltreffendheid dienen in beeld te brengen wat de handelingen bij de andere partijen uitlokt in houding en gedrag. Indicatoren voor het beleid moeten worden aangepast op de nieuwe sturingsfilosofie. In evaluaties dient de mate van acceptatie van beleid te worden onderzocht, zowel van de doelen en de instrumenten, als van de handelingen van de rijksoverheid. Die mate van acceptatie zal naar verwachting van invloed zijn op handelingen van partijen en daarmee op de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

2 Inleiding

Dit is het eindrapport van de beleidsdoorlichting van artikel 21 Duurzaamheid van de begroting 2013 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Het is gebaseerd op drie deelrapportages van de beleidsdoorlichting van de subartikelen van dit beleidsartikel. De drie deelrapportages zijn als bijlagen bij dit rapport gevoegd. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd aan de hand van dertien onderzoeksvragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en twee aanvullende vragen (zie paragraaf 1.2).[1] De plaats van de onderzoeksvragen en de beantwoording zijn in dit rapport herkenbaar in de kantlijn aangegeven.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In dit eerste hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding voor de beleidsdoorlichting, de afbakening van de inhoud van het beleidsartikel en de opdracht aan KplusV organisatieadvies (KplusV). In hoofdstuk 2 schetsen wij de aanleiding voor het beleid, de doelen en instrumenten van het beleid en de uitgaven die zijn opgenomen in de begroting van IenM. In hoofdstuk 3 gaan we in op de evaluatieonderzoeken die op het beleidsterrein van artikel 21 zijn uitgevoerd en de resultaten die deze onderzoeken hebben opgeleverd in termen van effecten, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In hoofdstuk 4 sluiten we de rapportage af met conclusies en aanbevelingen en gaan we in op de mogelijkheden voor verbetering van doelmatigheid en voor eventuele bezuinigingen voor zover die te baseren op de uitkomsten van het onderzoek.

2.1 Beleidsdoorlichting

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in de begroting voor 2013 artikel 21 Duurzaamheid opgenomen. In dat artikel staat het beleid beschreven dat het ministerie wil voeren op dit terrein. De algemene doelstelling van het beleidsartikel luidt:
"Het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties. Dit gebeurt onder andere door het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren zoveel mogelijk te behouden en de milieudruk in de hele levenscyclus van grondstoffen en producten te minimaliseren."[2]

De minister wil bereiken dat duurzaamheid expliciet een onderdeel gaat uitmaken van afwegingen en besluiten van bedrijven, andere organisaties en burgers. Verder borgt en verbetert het ministerie de milieukwaliteit van de milieugebruiksruimte om de vele functies ervan, zoals voedsel- en drinkwatervoorziening en natuur te beschermen. Het beleid richt zich in de verschillende artikelen op omgaan met afval, bescherming en bevordering van de kwaliteit van bodem, water en biodiversiteit. Het beleid raakt op het vlak van water, bodem, landbouw en ecosystemen aan het beleid van andere beleidsartikelen uit de begroting van IenM en aan beleidsartikelen uit de begroting van Economische Zaken (EZ):

- Begroting IenM: Algemeen waterbeleid (artikel 11), Waterkwaliteit (artikel 12), Ruimtegebruik bodem (artikel 13.04) en Lucht en geluid (artikel 20).
- Begroting EZ: Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketen (artikel 16) en Natuur en regio (artikel 18).

[1] Staatscourant, 2012.
[2] Tweede Kamer 2012-2013, 33400. nr 2 p. 108.

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de activiteiten die onder beleidsartikel 21 vallen. In de deelrapportages wordt ingegaan op de afbakening ten opzichte van het beleid en de activiteiten die onder de andere genoemde artikelen vallen. De afbakening betreft de situatie in de Begroting 2013.

Vraag 1 en 2 **Welk beleidsartikel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?**

De beleidsdoorlichting behandelt artikel 21 Duurzaamheid van de begroting 2013 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het beleidsartikel kent drie subartikelen:

- 21.01 Afval en duurzaamheidsagenda
- 21.02 Preventie en milieugebruiksruimte
- 21.03 Ecosystemen en landbouw

Alle drie subartikelen komen aan de orde in deze beleidsdoorlichting. De doorlichting heeft betrekking op de periode 2006 tot en met 2013. Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarnaast is het doel om te leren van het gevoerde beleid voor het toekomstig beleid gericht op duurzaamheid.

2.2 Opdracht KplusV

Het ministerie van IenM heeft KplusV opdracht gegeven de beleidsdoorlichting van artikel 21 Duurzaamheid uit te voeren. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevatte de doorlichting de volgende onderdelen:

- afbakening van het beleidsterrein;
- aanleiding voor het beleid;
- het beleid met doelen, instrumenten en uitgaven;
- overzicht van uitgevoerde evaluatieonderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichting vat samen wat andere onderzoeken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid hebben opgeleverd. Zij steunt daarmee op eerder door het departement georganiseerd evaluatieonderzoek. In het kader van de beleidsdoorlichting Duurzaamheid is door KplusV geen aanvullend onderzoek verricht.

De RPE bevat dertien onderzoeksvragen. Deze zijn opgenomen in Bijlage 1. Die worden in dit rapport beantwoord. Vooruitlopend op aanpassing van de regeling heeft het ministerie van IenM ook gevraagd om aandacht te besteden aan verbetering van eventueel geconstateerde tekorten in de doelmatigheid en mogelijkheden om op het beleidsartikel twintig procent te bezuinigen.

2.3 Aanpak

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van KplusV. De subartikelen van Duurzaamheid zijn apart onderzocht. De onderwerpen die zijn onderzocht, zijn:

- Afval
- Duurzaamheidsagenda
- Landbouw
- Ecosystemen
- Bodem
- Water

1. Bureaustudie

Met als uitgangspunt de tekst van artikel 21 van de begroting van 2013 zijn de doelen en de instrumenten van het beleid benoemd. Ook de teksten van eerdere begrotingen (die van IenM en, tot en met de begroting voor 2011, die van zijn voorganger het ministerie van VROM) zijn geanalyseerd om zo de ontwikkelingen in het beleid in beeld te krijgen. Voorts zijn beleidsbrieven aan de Tweede Kamer benut voor het formuleren van de doelen en instrumenten van het beleid. Daarnaast zijn de beschikbare evaluatieonderzoeken en rapportages zoals die van het Planbureau voor de Leefomgeving, het CBS en het RIVM geanalyseerd om inzicht te krijgen in doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Zie Bijlage 2 voor een overzicht van alle gebruikte bronnen.

2. Aanvullende gesprekken

Met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenM, het management van de betrokken Directie (Duurzaamheid) en medewerkers van Rijkswaterstaat en het RIVM zijn aanvullend gesprekken gevoerd om de correctheid van bevindingen te toetsen en om inzichten uit de onderzoeken te verdiepen en waar mogelijk te actualiseren, gelet op recente beleidsontwikkelingen. Zie Bijlage 3 voor de lijst met geïnterviewde personen.

3. Bespreking rapportages

De rapportages van de verschillende deelonderzoeken zijn gedurende het onderzoek een aantal malen besproken met de begeleidingscommissies van het ministerie van IenM. Bij de bespreking van de concept-deelrapportages is ook een universitair deskundige op het vlak van evaluatieonderzoeken betrokken.
Voorafgaand aan de eindrapportage is in een werkbijeenkomst besproken welke hoofdpunten en aandachtspunten uit de deelrapportages in de eindrapportage zouden moeten worden opgenomen. De samenstelling van de commissies is opgenomen in Bijlage 4.

2.4 Beperkingen

De inhoud en ontwikkeling van het beleidsartikel Duurzaamheid bemoeilijken een beleidsdoorlichting met uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Het beleidsartikel 21 uit de begroting 2013 bevat geen kwantitatieve doelstellingen. Er zijn voor bijvoorbeeld afval wel kwantitatieve doelstellingen uit andere beleidsnota's te halen maar deze sluiten maar ten dele aan bij de essentie van het beleidsartikel en de ontwikkeling die met dit artikel is ingezet en die in de algemene doelstelling is verwoord (zie paragraaf 2.1). Daarnaast zijn niet voor alle onderdelen van het beleidsartikel effectindicatoren beschikbaar waarmee de mate van doeltreffendheid kan worden aangeduid.

Op het vlak van bodem blijkt daarnaast dat indicatoren door de jaren heen sterk zijn veranderd: er zijn indicatoren verdwenen en er zijn andere bijgekomen.

Als kan worden aangegeven in welke mate doelen zijn bereikt, moet voor uitspraken over doeltreffendheid kunnen worden aangegeven in hoeverre die doelbereiking het gevolg is van het beleid van het ministerie en van de inzet van de instrumenten. Die relaties zijn niet altijd te leggen omdat het beleidsterrein verschillende interveniërende factoren en actoren kent die van invloed kunnen zijn op de doelbereiking. Het ministerie geeft aan dat het wil dat duurzaamheid expliciet onderdeel gaat uitmaken van afwegingen en besluiten van die actoren. Het kent daarmee een expliciete rol toe aan de interveniërende actoren (burgers, bedrijven, ketens, instellingen, maatschappelijke organisaties). Zij allen beïnvloeden de effecten en effectiviteit van het beleid.

3 Duurzaamheid

In dit hoofdstuk schetsen we de inhoud van het beleidsterrein Duurzaamheid zoals dat is verwoord in de begroting voor 2013 van het ministerie van IenM. We beschrijven de aanleiding van het gevoerde beleid en de vraagstukken die aan het beleid ten grondslag liggen. Onderdelen die vallen onder artikel 21 Duurzaamheid van het ministerie van IenM kennen een verschillende oorsprong en zijn in verschillende mate verbonden geweest met beleidsonderwerpen die thans onderdeel uitmaken van andere beleidsartikelen van het ministerie. De verschillen komen ook tot uiting in de wijzen waarop de doelstellingen zijn geformuleerd, de koppeling met beleidsinstrumenten vorm is gegeven en indicatoren worden gehanteerd. Deze verscheidenheid komt in de deelrapportages van deze beleidsdoorlichting tot uiting. Daarin worden ook de ontwikkelingen geschetst die de onderdelen van het beleid hebben doorgemaakt. Zie de drie separaat bijgevoegde deelrapportages.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding van het beleid (paragraaf 3.1) en schetsen we de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid op het beleidsterrein (paragraaf 3.2). Vervolgens presenteren we samenvattend de doelen van het beleid en de instrumenten die daarbij horen (paragraaf 3.3). In de deelrapportgages zijn de doelen en instrumenten en indicatoren uitgebreider weergegeven. Tenslotte bevat dit hoofdstuk een overzicht van de uitgaven voor Duurzaamheid.

3.1 Aanleiding voor het beleid

Vraag 3 **Wat was de aanleiding voor het beleid?**

De aanleiding voor het beleid op het vlak van duurzaamheid wordt gevormd door de gegroeide inzichten dat voortgaande menselijke productie en consumptie leidt tot een te grote belasting van het milieu, achteruitgang van de biodiversiteit, schaarste aan grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen. Vermindering van milieubelasting en sanering van milieuproblemen zijn niet meer afdoende om het natuurlijk kapitaal voor toekomstige generaties voldoende veilig te stellen. Er is meer nodig om de biodiversiteit te behouden en waar mogelijk te versterken.

Er zijn in de jaren negentig en begin deze eeuw goede vorderingen gemaakt op het vlak van terugdringing van milieubelasting door de landbouw en vermindering van het ontstaan van afval en scheiding van afvalstromen voor hergebruik. Maar er moet meer gebeuren om verdere achteruitgang van de biodiversiteit tegen te gaan. Het inzicht is gegroeid dat vraagstukken integraal en in samenwerking tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten worden aangepakt. De aandacht moet worden gericht op de ketens om effectief te zijn en verliezen (lekken) tegen te gaan: op de waterketen als het om water gaat, op de productieketen als het om beperking van het gebruik van niet-hernieuwbare grondstoffen gaat. Duurzaamheid vergt het ontstaan van een circulaire economie. Daarbij is meer nodig dan duurzaam gedrag van consumenten en producenten, namelijk duurzaam ondernemen, verduurzaming van de productieketen en eco-innovatie. Dat vergt koppeling van duurzaamheid aan economische ontwikkeling. Dat vergt groene economische groei.

De inzichten komen op meerdere onderdelen terug in de ontwikkeling van het beleidsartikel Duurzaamheid. Met name is dit het geval bij de ontwikkeling van het afvalbeleid, het waterbeleid, de verschillende dossiers van de duurzaamheidsagenda en het beleid voor ecosystemen en natuurlijk kapitaal.

De tekst van beleidsartikel 21 van de begroting 2013 is een eerste neerslag van deze veranderende opvatting over de wijze waarop een duurzame samenleving kan worden bereikt. In de jaren 2013 en 2014 zijn beleidsbrieven over groene economische groei gevolgd en heeft het nieuwe beleid meer vorm en inhoud gekregen.

Bij die vorm en inhoud past ook een veranderende rol van de rijksoverheid in het beleidsveld (zie paragraaf 3.2). Van spelbepaler, wetgever en subsidieverstrekker wordt de rijksoverheid meer een partij die regisseert, meedenkt, faciliteert en initiatieven stimuleert en daarbij aansluit. Aan maatschappelijke partners en andere overheden wordt meer ruimte gegeven. In dat verband is er ook aanleiding om verder in te zetten op vereenvoudiging en vermindering van regelgeving.

Actualiteit van de aanleiding

Zoals aangegeven is de begroting van 2013 de eerste waarin de gewijzigde benadering van het beleid is opgenomen. De aanleiding is dan ook nog onverminderd actueel. Er zijn pas eerste stappen gezet op weg naar een circulaire economie.

De afgelopen jaren is de kwaliteit van de leefomgeving beter geworden. De milieudruk is op diverse terreinen verminderd. Kwaliteit van lucht, bodem en water is voldoende voor veel functies, maar is nog niet goed genoeg om de natuur en daarmee het natuurlijk kapitaal te versterken. De biodiversiteit staat nog steeds onder druk. Uit de productieketen lekt nog steeds veel afval weg richting verwerking door verbranden of storten en de waterketen functioneert nog niet optimaal. Schaarste aan grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen zijn onverminderd actuele vraagstukken.

Tegelijkertijd nemen burgers en bedrijven steeds vaker zelf initiatieven om hun productieprocessen en consumptiepatronen te verduurzamen of hun leefomgeving te verbeteren. Dat is nog geen vanzelfsprekendheid bij iedereen. Daarom is een benadering die aanhaakt bij die initiatieven en die werkt aan bewustwording van milieuvraagstukken en vraagstukken van schaarste aan grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen, onverminderd actueel.

3.2 Verantwoordelijkheid rijksoverheid

Vraag 4 **Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?**

In het beleidsartikel 21 staat de regisserende en stimulerende rol van de minister centraal. De begroting zegt daarover: "De minister wil bereiken dat duurzaamheid expliciet een onderdeel gaat uitmaken van afwegingen en besluiten van organisaties en individuen." Zij geeft ruimte aan energie en duurzame initiatieven uit de samenleving en ondersteunt die waar dat mogelijk is.
Er is sprake van een veranderende rol: "De rol van facilitator en stimulator wordt groter, die van (nieuwe) regelgever kleiner, zoals dat onder andere de insteek is van de acties uit de Duurzaamheidsagenda. De inzet van IenM bestaat steeds meer uit stimuleren en faciliteren,

met kleine financiële en vooral capacitaire impulsen op concrete projecten."[3] De rijksoverheid treedt terug als direct (be-)sturend orgaan, als spelbepaler. Interveniërende (modificerende) regelgeving wordt verminderd en vereenvoudigd en er worden minder subsidies verstrekt die gedrag van maatschappelijke partijen moeten beïnvloeden.

De rol van het ministerie staat tussen die van de Europese overheid en de regionale en lokale overheden. De EU komt met kaderrichtlijnen op het vlak van afval, water, biodiversiteit en landbouw. De normstelling werkt door in de uitvoering door overheden, bedrijven en burgers. Provincies, gemeenten en waterschappen voeren het beleid uit in directe interactie met burgers en bedrijven. De rol van de minister is er op gericht:

- de perspectieven en percepties van deze actoren te beïnvloeden door informatie te verschaffen;
- kennis te genereren door onderzoeken uit te zetten (kennismakelaar);
- partijen bij elkaar te brengen (verbindingen tussen partijen leggen en productief maken);
- zelf contacten aangaan;
- partijen te overtuigen waar gewenst en, waar die partijen dat ook nodig achten, juridische en financiële instrumenten in te zetten die de maatschappelijke partijen ondersteunen en faciliteren;
- de normstelling een plaats te geven in de transitie naar een circulaire economie.

Binnen het ministerie is beleidsartikel 21 een verantwoordelijkheid van de directie Duurzaamheid. Tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting medio 2014 is het vraagstuk van afbakening van het werkterrein van de directie Duurzaamheid nadrukkelijk aan de orde gekomen. Er spelen afbakeningsvraagstukken in de richting van het ministerie van EZ (voor landbouw en ecosystemen) en in de richting van andere directies van het ministerie van IenM zelf (op het vlak van water en bodem). De afbakeningsvraagstukken kunnen grotendeels verklaard worden door de aanpassing van Nederland aan de organisatie van de portefeuilles op het niveau van de EU en door de doorontwikkeling van de departementale organisatie sinds het ontstaan van het ministerie van IenM in 2010.

Er is thans (nog) geen eenduidigheid in rolbepaling van de directie Duurzaamheid op basis van een uitgekristalliseerd principe, bijvoorbeeld organisatie van checks and balances, onderscheid in normstelling versus uitvoering, of organisatie op basis van integraliteit van het werkveld. Het gevolg hiervan is een overlap in rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot duurzaamheid tussen verschillende directies en departementen. De rolbepaling heeft wel de aandacht van de directie Duurzaamheid.

3.3 Het beleidsterrein Duurzaamheid

Vraag 5 **Wat is de aard (en samenhang) van de ingezette instrumenten?**

Het beleidsterrein Duurzaamheid beschrijven we in deze paragraaf door de doelstellingen en subdoelstellingen te benoemen, en de instrumenten die moeten worden ingezet om de doelen te halen weer te geven, inclusief hun onderlinge samenhang. Daarmee geeft de paragraaf een antwoord op vraag 5. De deelrapportages bevatten uitgebreide overzichten van beleidsdoelstellingen en subdoelstellingen op de onderdelen van het beleidsartikel Duurzaamheid.

---

[3] Begroting IenM, p. 111.

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven bestaat het beleidsartikel uit drie subartikelen. Ten eerste subartikel 21.01: Afval en Duurzaamheidsagenda. Op het vlak van afval heeft de rijksoverheid sinds begin deze eeuw een plannende taak. In het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) zet zij het beleid uit dat op dit terrein gevoerd wordt en waarop andere overheden en bedrijfsleven en burgers zich kunnen oriënteren bij hun handelingen. In het LAP worden concrete (veelal kwantitatieve) doelen geformuleerd. Het LAP kent naast een beleidsdeel 84 sectorplannen die veel informatie voor en over het beleidsveld bieden en aangeven welke activiteiten nodig zijn om beleidsdoelen te realiseren en welke middelen daarvoor door de overheid worden ingezet en door andere partijen kunnen worden ingezet. Het beleidsartikel omvat de gehele afvalbeheertaak van de rijksoverheid, inclusief de bekostiging van de taakuitvoering door RWS. De uitgaven van de rijksoverheid maken slechts een klein deel uit van het de totale uitgaven van overheden en burgers voor afvalbeheer (zie paragraaf 3.4.1).

De duurzaamheidsagenda is van recente datum. Het instrument duurzaamheidsagenda is in 2012 geïntroduceerd. Het betreft een specifiek instrument gericht op het bundelen van de duurzaamheidsambities van het kabinet. Onder de noemer van de duurzaamheidsagenda staat in de begrotingen van 2012 en 2013 echter een breed veld aan activiteiten gericht op het verduurzamen van productketens. Hieronder vallen onderwerpen als duurzaam inkopen, maatschappelijk verantwoord ondernemen, eco-design en de ontwikkeling van duurzaamheidscriteria. Voorheen viel een deel van deze activiteiten onder de noemer 'duurzaam produceren en consumeren'. Zo voert het rijk sinds 2005 reeds beleid voor duurzaam inkopen. Centraal in de activiteiten van de duurzaamheidagenda staat de koppeling tussen economie en duurzaamheid. De belangrijkste kaders voor de duurzaamheidsagenda zijn de 'groene groei brief' uit 2013 en de Uitvoeringsagenda natuurlijk kapitaal. [4]

Ten tweede het subartikel 21.02 Preventie en Milieugebruiksruimte. Dit beleid richt zich op het verduurzamen van de milieucompartimenten bodem en water. Het is gericht op het voorkomen van verontreiniging van water en bodem door het bevorderen van duurzaam gebruik en het borgen en verbeteren van de milieukwaliteit van bodem en water (de milieugebruiksruimte) om de vele functies ervan, zoals voedsel- en drinkwatervoorziening en natuur, te beschermen. Het ministerie van IenM is hiervoor systeemverantwoordelijk. Het ministerie vervult deze rol onder andere met generieke wetgeving, veelal gebaseerd op Europese regelgeving. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld de Grondwater-, Zwemwater- en Drinkwaterrichtlijn, het Waterbesluit en de Waterregeling, de Wet bodembescherming en de nieuwe Drinkwaterwet alsmede het verbreden van het normstellingskader voor het bodem- en watersysteem met normen ten aanzien van ecosysteemdiensten. Naast regisseren heeft het rijk steeds meer een stimulerende rol. Zo stimuleert het rijk duurzaam gebruik van het bodem- en watersysteem door andere overheden actief bodembeheer te laten oppakken.

Een breed scala aan bodem en water gerelateerde onderwerpen valt buiten het onderzoek, aangezien deze in andere beleidsartikelen zijn ondergebracht. Het betreft onder meer de vernieuwing van de Wet bodembescherming en de programma's met betrekking tot bodemkwaliteit en bodemsanering. Voor water vallen waterkwantiteit, het bestuursakkoord met betrekking tot de waterketen en de uitvoering en monitoring van beleid en regelgeving op het gebied van waterkwaliteit buiten het onderzoek.

---

[4] Brief minister EZ en staatssecretaris IenM, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043 nr.14, maart 2013; brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr.85, juni 2013.

Tenslotte het subartikel 21.03 Landbouw en Ecosystemen. Dit subartikel omvat de taken van het ministerie van IenM op het gebied van duurzame landbouw en behoud van biodiversiteit door duurzaam gebruik van het natuurlijk kapitaal. Centraal in het beleid staat het tegengaan van de milieuverontreiniging door de landbouw en het tegengaan van de aantasting van biodiversiteit (binnen en buiten natuurgebieden) en natuurlijk kapitaal. In de periode 2006-2013 zijn diverse taken ten aanzien van landbouw naar andere directies en ministeries overgegaan. Mede als gevolg daarvan is de inzet van het departement op het gebruik van ecosystemendiensten toegenomen. Het verlies aan biodiversiteit en natuurlijk kapitaal en de belasting van het milieu door de landbouw zijn nog steeds actuele vraagstukken. De inzet van de rijksoverheid voor landbouw ligt voornamelijk op het terrein van regulering en wetgeving. Voor ecosystemen ligt de nadruk meer op communicatie het stimuleren van innovatie. De rolverandering die het ministerie van IenM inzet in 2013, waarbij meer nadruk komt te liggen op regisseren en stimuleren, komt voornamelijk tot uiting op het terrein van ecosystemen. Het ministerie richt zich op het betrekken en stimuleren van andere (overheids-)organisaties, instituties, bedrijven, ketens en burgers. Dit is onder andere zichtbaar in het werken met convenanten met het bedrijfsleven en de aanpak van de Green Deals.

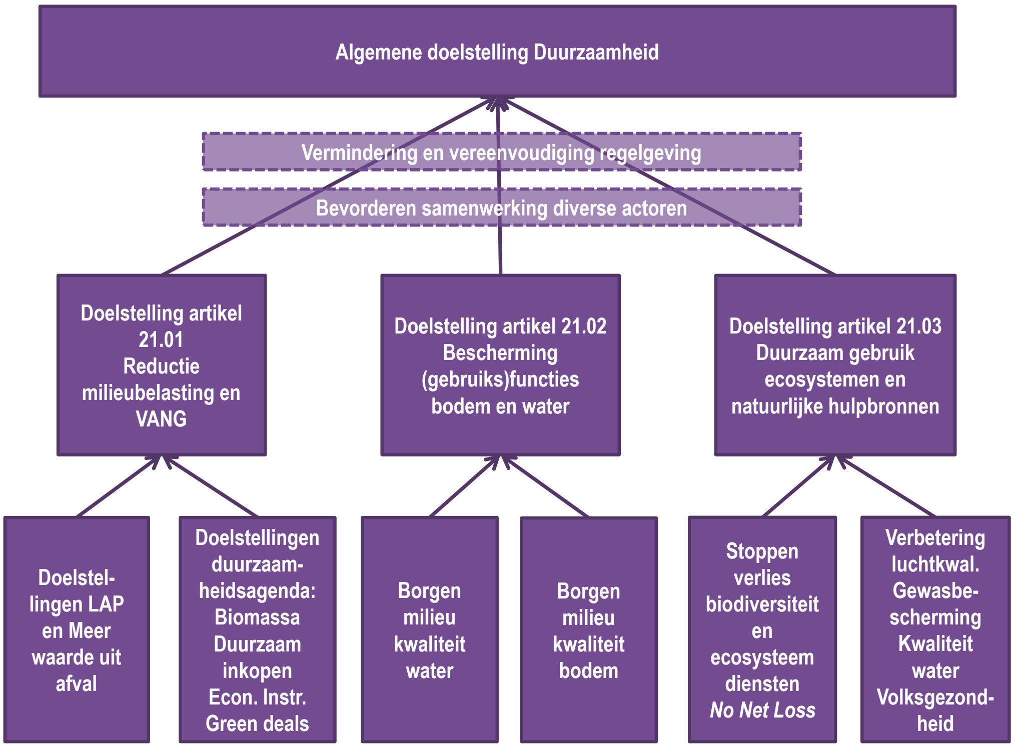
3.3.1 Doelstellingen

Om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen onderzoeken is inzicht nodig in de doelen van het beleid.

De algemene doelstelling van het beleidsartikel 21 Duurzaamheid luidt:
"Het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties. Dit gebeurt onder andere door het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren zoveel mogelijk te behouden en de milieudruk in de hele levenscyclus van grondstoffen en producten te minimaliseren."[5]

Aan deze algemene doelstelling zijn in de begroting van 2013 geen subdoelstellingen of tussendoelstellingen gekoppeld. Deze zijn te vinden in eerdere begrotingen en beleidsdocumenten die onder het beleidsartikel vallen. Onderstaande figuur geeft daarvan een samenvattend overzicht.

[5] Tweede Kamer 2012-2013, 33400. nr. 2 p. 108.



Figuur 1. Relaties tussen doelen op het beleidsterrein Duurzaamheid.

De uitwerking van de doelen verschilt sterk per niveau. De algemene doelstelling van artikel 21 en de (algemene) doelstellingen van de subartikelen zijn abstract, algemeen en niet specifiek of meetbaar geformuleerd. De uitwerking van de doelen in beleidsdocumenten die vallen onder de subartikelen verschilt sterk. De doelen van het LAP zijn sterk gekwantificeerd, specifiek en tijdgebonden geformuleerd. De doelen voor bodem, water, landbouw en ecosystemen zijn niet specifiek, meetbaar of tijdgebonden geformuleerd. Wel zijn sommige doelen middels verschillende prestatie- en effectindicatoren uitgewerkt.

De doelstellingen voor afval zijn concreet gericht op vermindering van afval en toename van scheiding en nuttige toepassing en zijn opgenomen in het LAP en recentelijk in de beleidsbrief 'Meer waarde uit afval' uit 2011. De doelen richten zich op de verschillende afvalstromen. In de meest recente brieven over groene economische groei uit 2013 en 2014 zijn de doelen er op gericht afvalbeheer een plaats te geven in de circulaire economie. Hier raken de doelen van afval aan de doelen van de duurzaamheidsagenda: het vergroenen van de economie. De doelen van de duurzaamheidsagenda zijn: bijdragen aan de realisatie van een duurzame samenleving (o.a. door duurzaam inkopen), bijdragen leveren aan de overgang naar een biobased economy (door duurzaam gebruik van biomassa), het benutten van creativiteit en dynamiek in de samenleving om verduurzaming te realiseren (door green deals te sluiten) en door duurzaam ondernemen te stimuleren en samen te werken met het bedrijfsleven.

Voor het subartikel preventie en milieugebruiksruimte zijn voor water en bodem de doelstellingen van eerdere datum dan 2013. Daarbij ging het om het behalen of behouden van bepaalde chemische, fysische en biologische kwaliteit van het water en bodemsysteem. In aansluiting op de algemene doelstelling van het artikel 21 kan als subdoelstelling worden geformuleerd: het realiseren van een verantwoord, duurzaam, gebruik van het water- en bodemsysteem en het waarborgen van dit gebruik op de lange termijn. Nieuwe

verontreinigingen moeten worden voorkomen. Ook dat past in transitie naar een circulaire economie.

Ook voor het subartikel ecosystemen en landbouw zijn de subdoelen in eerdere begrotingen geformuleerd. Deze doelen zijn gericht op gebiedsspecifieke milieumaatregelen in het landelijk gebied en het bevorderen van duurzame landbouw. Een nadere uitwerking van de doelen is te vinden in beleidsdocumenten over specifieke dossiers. Deze hebben betrekking op behoud van biodiversiteit door duurzaam gebruik van het natuurlijk kapitaal, verbetering van de luchtkwaliteit, realiseren duurzame gewasbescherming, goede kwaliteit van oppervlakte- en grondwater en terugdringen van gezondheidsrisico's voor de mens vanwege de intensieve veehouderij. Het beleid richt zich op de ontkoppeling van groei van de welvaart en achteruitgang van het natuurlijk kapitaal.

Er zijn nevendoelen die passen binnen de algemene doelstelling. Die betreffen ten eerste het bevorderen van samenwerking tussen actoren: overheden, bedrijfsleven, ketens, maatschappelijke organisaties en burgers bij het realiseren van de circulaire economie en het behoud van natuurlijk kapitaal. Ten tweede geldt als algemeen nevendoel: vermindering van regelgeving (deregulering) en vermindering van administratieve lasten. Dit is een doel op zich en een doel dat kan bijdragen aan groei van de economie. Groene groei, wel te verstaan.

3.3.2 Ingezette instrumenten voor Duurzaamheid

Om de doelen te bereiken wordt een diversiteit aan instrumenten ingezet. Het gaat zowel om regelgeving, financieel instrumentarium als communicatie-instrumentarium in een brede zin. Een aantal van de pijlers van het beleidsartikel duurzaamheid, afval, bodem en water en landbouw, hebben een traditie van regelgeving en normstelling. Die regelgeving is minder belangrijk geworden, maar wordt nog steeds ingezet als gedragingen afgedwongen moeten worden of ontwikkelingen geborgd. Zo is er nog steeds actuele normstelling voor gewasbescherming en is op het terrein van risico's voor de volksgezondheid vanwege de intensieve veehouderij regelgeving ook het primaire instrument.

Op de hierboven genoemde terreinen zijn er, met uitzondering van bodem, Europese richtlijnen. Landelijke normstelling vertaalt die richtlijnen, maar voegt daar weinig aan toe. Recente wetgeving is gericht op het vereenvoudigen van de bestaande regelgeving om zo bij te dragen aan vermindering van de regeldruk en realisatie van economische groei. Criteria, bijvoorbeeld op het vlak van afval, worden aangepast zodat er meer alternatieve mogelijkheden ontstaan voor nuttige toepassing van afval. Daarnaast wordt waar mogelijk een decentrale invulling gekozen en wordt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven in de wetgeving benadrukt.

Het financieel instrumentarium is met name ingezet op het deelterrein van het afvalbeleid, zoals het afvalfonds en de stortbelasting. Op de andere deelterreinen is slechts beperkt gebruik gemaakt van subsidies of andere financiële instrumenten.

Communicatieve instrumenten hebben eveneens altijd een rol gespeeld in bevordering van bewustwording van (milieu)problemen, en het toelichten van methoden om bij te dragen aan vermindering van de milieudruk. Communicatieve instrumenten zijn van karakter veranderd en hebben verschillende gedaanten gekregen. In het verleden ging het vooral om informatievoorziening en voorlichting. Nu betreft het een geheel pakket van informeren, kennis vergroten door onderzoek, overleg, afspraken maken en gezamenlijk programma's opzetten. In deze vorm wordt het communicatieve instrumentarium steeds belangrijker. Er is een ontwikkeling in het rijksbeleid van zelf initiëren, sturen en voorschrijven naar regisseren, faciliteren en ondersteunen. In deze ontwikkeling spelen de communicatieve instrumenten een centrale rol. Zij richten zich op bewustwording, draagvlakvorming en oppikken van initiatieven voor duurzaam handelen en het realiseren van een duurzame samenleving. Concrete voorbeelden zijn Green deals of convenanten. Het gaat hierbij niet om vrijblijvende afspraken met goede intenties en doelen. Een aantal daarvan bestaat uit een instrumentenmix van concrete afspraken over het realiseren van doelen, het inzetten van financiële prikkels en het vastleggen van afspraken in afdwingbare regelgeving. Het Verpakkingconvenant uit 2012 is daar een voorbeeld van. Het ministerie kan de regie nemen bij het tot stand brengen van die *green deals*, het ministerie kan faciliteren door regelgeving te realiseren die partijen wensen.

Bij het communicatieve instrumentarium past ook dat het ministerie onderzoeken laat uitvoeren om kennis en inzichten over duurzaamheidsvraagstukken en duurzaamheidsinstrumenten te vergroten en die kennis en inzichten over te dragen aan de andere partijen het beleidsveld: overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Dit gebeurt in publicaties, op bijeenkomsten, in overleggen en in andere contacten met doelgroepen. Door in samenwerking programma's op te zetten worden ook kennis en inzichten ontwikkeld en tegelijkertijd gedeeld tussen de samenwerkingspartners.

3.4 Uitgaven voor Duurzaamheid

Deze paragraaf gaat kort in op de budgetten en uitgaven van het beleidsartikel en de onderbouwing ervan.

3.4.1 Uitgaven

Vraag 6 **Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?**

De bedragen op de begroting van het ministerie van IenM zijn relatief van beperkte omvang. De uitgaven en maatschappelijke kosten liggen elders. Op het vlak van afval bijvoorbeeld gaat het om een begrotingsbedrag van € 35 mln. voor 2013 terwijl in totaal meer dan € 2 mld. door de gezamenlijke overheden wordt uitgegeven op dit beleidsveld. De totale omvang van de afvalmarkt bedraagt circa € 6 mld. Ook de andere begrotingsposten zijn relatief beperkt. Er zijn geen financiële instrumenten zoals subsidies opgenomen in de begroting. Het gaat vooral om geld voor inzet van capaciteit, uitvoeren van onderzoeken voor kennisontwikkeling, overleggen en samenwerken met partijen en het overdragen van informatie. Dat past bij de rol die het ministerie zich in dit beleidsartikel heeft aangemeten. Grotere uitgaven worden gedaan vanuit andere beleidsartikelen van de ministeries van IenM en EZ die in paragraaf 2.1 staan genoemd.

De uitgaven hebben met name betrekking op:

- opdrachten voor RWS voor taakuitvoering op het vlak van afvalbeleid en het bodembeleid;
- kosten voor samenwerking op het vlak van beleidsontwikkeling en regie;
- uitvoeringsopdrachten voor de duurzaamheidsagenda, verduurzaming van ketens en maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- uitvoering taken voor duurzaam inkopen;
- kosten voor uitvoering van wettelijke taken en kosten die zijn verbonden aan werkzaamheden van commissies op het vlak van water en bodem, bijdragen aan de Wabo en coördinatie van normalisatie en certificeringswerkzaamheden;
- kosten voor beleidsontwikkeling en ontwikkeling van duurzaamheidscriteria;
- kosten op het vlak van certificering en kosten van werkzaamheden van commissies op het vlak van landbouw;
- incidentele subsidies voor verduurzaam gebruik van ecosystemen;
- bijdragen aan medeoverheden voor bevordering biodiversiteit.

De bedragen zijn in de loop der jaren afgenomen. Niet alleen omdat posten naar andere beleidsartikelen van de begroting van IenM of naar andere begrotingen zijn verschoven, maar ook omdat is gesneden in de capaciteit van het ministerie voor dit beleidsartikel en in instrumenten, bijvoorbeeld in uitgaven voor onderzoek. Bijzondere fluctuaties zijn zichtbaar door de instelling van het Afvalfonds in 2008 en de afbouw ervan in 2013. Dit fonds werd gefinancierd via de Rijksbegroting door ophoging van de verpakkingenbelasting. Het fonds keerde rechtstreeks uit aan gemeenten als uitvoerenden van de inzameling van verpakkingsafvalstromen. Een ander punt dat opvalt is dat de gerealiseerde bedragen vaak lager zijn dan de begrote bedragen. Dit geldt met name voor de periode 2010 – 2013. Een belangrijke verklaring voor het niet realiseren van een aantal uitgaven is dat budgetten zijn overgeheveld naar andere artikelen.

Tabel 1 op pag. 15 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de bedragen in de verschillende begrotingen van het voormalige ministerie van VROM en het ministerie van IenM voor de posten die onder beleidsartikel 21 vallen.

Tabel 1. Begrotingen VROM en IenM (bedragen x €1000).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
21.01 Afval en duurzaamheidsagenda								
Reductie van milieubelasting door afvalstoffen	21.011	21.268	128.428	127.750				
Reductie van milieubelasting door ketengericht afval- en productenbeheer					128.047	127.661	128.080	
Afval en duurzaamheidsagenda								35.141
21.02 Preventie en milieugebruiksruimte								
Verbeteren milieukwaliteit bodem	2.140	2.194	2.226	2.226				
Verbeteren milieukwaliteit water	1.364	13.724	13.705	13.702				
Verbeteren van milieukwaliteit van bodem en water					6.491	6.538	13.069	
Preventie en milieugebruiksruimte								3.866
21.03 Ecosystemen landbouw								
Bevorderen gebiedsspecifieke milieumaatregelen in het landelijk gebied	859	13.102	17.628	21.665				
Bevorderen van duurzame landbouw	3.617	4.777	4.608	3.107				
Duurzaam gebruik van ecosystemen en natuurlijke hulpbronnen					14.977	12.453	10.899	
Ecosystemen en landbouw								7.341

3.4.2 Onderbouwing uitgaven

Vraag 7 **Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?**

De onderbouwing van de (hoogte van de) budgetten ontbreekt in de begroting. Dit geldt zowel voor de verdeling van de budgetten over de drie subartikelen, als voor de nadere verdeling van budgetten over activiteiten per subartikel. Aan de begrotingsposten hangt een groot aantal deelposten bedoeld voor activiteiten die in de vorige pararaaf zijn genoemd (onderzoek, overleg, werken aan afspraken, informatievoorziening). Het gaat om relatief kleine bedragen (de meesten onder de € 100.000) die aan die vele deelposten zijn gekoppeld. Ter illustratie: afval en duurzaamheidsagenda kent ongeveer 45 posten, preventie en milieugebruiksruimte ongeveer 35, en ecosystemen en landbouw ongeveer 80. Deze posten geven zicht op de opbouw van de budgetten van de subartikelen, maar vormen daarmee nog geen onderbouwing van de uitgaven.

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk over doeltreffendheid en doelmatigheid gaan we in op de beleidsevaluatiestudies die zich daarop richten en op de resultaten van die studies.

4.1 Evaluatieonderzoek

Vraag 8 **Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?**

In de loop der jaren zijn verschillende evaluatiestudies op de verschillende deelterreinen van het beleidsartikel uitgevoerd. In de meeste gevallen was het ministerie de opdrachtgever en kwam de evaluatie voort uit de verplichting die het ministerie zichzelf, of vanwege politieke signalen, had opgelegd om ingezet beleid (periodiek) te evalueren. Ook zijn evaluatiestudies uitgevoerd naar onderdelen van de uitvoering: evaluaties van specifieke programma's en projecten. De periodieke rapportages van PBL (Balans van de Leefomgeving) en CBS (Monitor Duurzaam Nederland) completeren het beeld voor de onderdelen van het beleidsartikel.

De ontwikkeling van de benadering van Duurzaamheid op de wijze zoals in het beleidsartikel is verwoord, is van recente datum (2012/2013) en is nog nauwelijks geëvalueerd.
De evaluaties richten zich vooral op doelbereiking. Een aantal doet expliciet uitspraken over doeltreffendheid van beleid door in te gaan op de relatie tussen de beleidsinzet, het beleidsinstrumentarium van de overheid of meer specifiek het ministerie en de ontwikkelingen op een onderdeel (bijvoorbeeld toename percentage hergebruik, of vermindering van het fosfor- en stikstofoverschot dat de bodem belast).

Een belangrijke veronderstelling voor onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid is dat de doelen eenduidig, concreet en helder zijn geformuleerd. Dat is op een aantal onderdelen van het beleidsartikel het geval. Bijvoorbeeld op het terrein van afval, waarin in het LAP en beleidsbrieven concrete kwantitatieve doelen (voor nuttige toepassing) staan genoemd. Voor andere onderdelen zoals de duurzaamheidsagenda en duurzaam gebruik van het bodem- en watersysteem ontbreken die concrete doelen grotendeels en zijn nauwelijks uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te doen.

Vraag 9 **Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?**

De meeste onderdelen van het beleidsterrein Duurzaamheid kennen evaluatiestudies die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd of worden gedekt door rapportages van het PBL en CBS. De studies laten vooral de mate van doelbereiking zien. In beperkte mate geven zij aan of er ook gesproken kan worden van effectiviteit van beleid en van instrumenten. Waar doelbereiking vaak wordt uitgedrukt in kwantitatieve termen, worden over doeltreffendheid vooral kwalitatieve opmerkingen gemaakt.

De evaluatiestudies geven weinig tot geen inzicht in de doelmatigheid van beleid. De onderzoeken worden er niet op ingericht of er wordt in geconcludeerd dat over doelmatigheid geen onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat doelmatigheid alleen in vergelijkend perspectief naar boven kan worden gehaald. [6]

[6] Of in het wetenschappelijk ideaal: experimenten.

De vraag of doelen met minder financiële middelen hadden kunnen worden bereikt, kan alleen worden beantwoord door het beleid in Nederland te vergelijken met dat in andere landen waar vergelijkbare doelen met andere instrumenten worden nagestreefd. Daar waar het beleid en de uitvoering van andere overheden relevant is, zijn doelmatigheidsstudies wel goed mogelijk. De kosten en opbrengsten van afvalinzameling tussen verschillende gemeenten kunnen bijvoorbeeld met elkaar worden vergeleken. Dat levert echter geen zicht op de doelmatigheid van het rijksbeleid.

Op een aantal specifieke beleidsonderdelen zijn geen evaluatiestudies beschikbaar. De belangrijkste redenen hiervoor zijn, dat deze onderdelen van recente datum zijn of dat er binnenkort evaluatiestudies gepland staan. Meer informatie over ontbrekende of geplande evaluaties is te vinden in de deelrapportages. Het algemene beeld is dat het beleid voor Duurzaamheid redelijk compleet is geëvalueerd.

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

In aansluiting op de antwoorden op de vorige twee vragen kan worden gesteld, dat het goed mogelijk is om aan te geven in welke mate de beleidsdoelen van de verschillende subartikelen zijn gerealiseerd (doelbereiking). Uitspraken over de doeltreffendheid kunnen niet over de volle breedte van het beleidsterrein worden gedaan. Tot slot is het niet goed mogelijk onderbouwde uitspraken over doelmatigheid (efficiency) van het beleid te doen op basis van de evaluatieonderzoeken.

Toekomstperspectief voor evaluaties

Het perspectief voor evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst is mede afhankelijk van de mate waarin het beleid er in slaagt doelen op een zodanige wijze te formuleren en er indicatoren aan te koppelen, dat op basis van waargenomen feiten kan worden geconcludeerd tot doelbereiking. Daarnaast moeten in evaluaties instrumenten en activiteiten gekoppeld kunnen worden aan beoogde doelen en effecten. Deze finale relaties dienen in het beleid expliciet te worden gemaakt. Indien aan de instrumenten de kosten ervan worden gekoppeld en indien verschillende, alternatieve instrumenten worden ingezet om doelen te bereiken, dan ontstaat er een vergelijkend perspectief en kan tot doelmatigheid worden geconcludeerd. Een alternatief is dat in evaluatiestudies altijd als onderdeel is opgenomen: vergelijking met effecten van beleid in redelijkerwijs vergelijkbare omstandigheden in andere landen.

In toekomstige evaluatiestudies zal rekening moeten worden gehouden met de veranderende inzichten in sturing vanuit de overheid op het vlak van duurzaamheid, zoals die is verwoord in het beleidsartikel. Veel evaluatiestudies veronderstellen een acterende overheid, die middelen inzet en output levert die tot uitkomsten (outcomes) leiden. Daarbij wordt verondersteld dat kan worden aangegeven in welke mate de uitkomsten overeenkomen met de gestelde doelen (doelbereiking). Dit is evaluatie van een min of meer lineair (beleids)proces en past in de systeemvisie van een besturend orgaan (overheid) en een bestuurd systeem (samenleving, inclusief andere overheden).

De veronderstellingen die aan het beleidartikel 21 ten grondslag liggen gaan echter niet uit van een lineair proces en niet uit van een overheid die besturend orgaan is. De rijksoverheid c.q. het ministerie is een actor in een netwerk van actoren. De relaties tussen de actoren zijn horizontale relaties. De actoren zijn onderling afhankelijk.

De overheid is in dit netwerk wel een bijzondere actor, want hij stelt regels en treedt handhavend op.[7] Die bijzondere positie kan de overheid benutten door perspectieven te schetsen waarop de andere actoren zich kunnen oriënteren voor hun eigen handelen. Een voorbeeld is het perspectief van de circulaire economie. In dat netwerk acteert de (rijks)overheid en dat heeft effecten op percepties en acties van andere actoren. De output is die van verschillende actoren. De outcomes zijn resultante van doen en laten van de verschillende actoren.

In evaluatieonderzoeken dient met de veranderde positie en de rol van de overheid rekening te worden gehouden. Dat geldt zowel voor het toepassen van de criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid als voor de wijze van waarnemen van de feiten.

4.2 Effecten van het beleid

Deze paragraaf bevat de synthese van de resultaten van doelbereikings- en effectstudies op de verschillende deelterreinen van Duurzaamheid. Voor de resultaten per subartikel verwijzen we naar de deelrapportages. Achtereenvolgens vatten we samen op welke onderdelen en in welke mate de beleidsdoelen zijn bereikt (paragraaf 4.2.1), geven we aan of de doelbereiking impliceert dat het beleid doeltreffend is geweest (paragraaf 4.2.2) en gaan we na welke inzichten er zijn op het vlak van doelmatigheid van beleid (paragraaf 4.2.3).

4.2.1 Doelbereiking

Deze paragraaf gaat over de mate waarin de gestelde beleidsdoelen zijn bereikt. Zoals vraag 11 uit de RPE is geformuleerd (zie hieronder), gaat het hier eigenlijk om een vraag die past binnen de zogenaamde *goal free evaluation*: de effecten ongeacht de doelen van het beleid. Het past echter binnen de systematiek van de beleidsdoorlichting om de effecten te relateren aan de doelen, om vervolgens te kijken naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

Vraag 11 **Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?**

De evaluaties laten een uiteenlopend beeld zien voor de verschillende delen die het beleidsartikel Duurzaamheid schragen.

Afval

Op het vlak van afval zijn diverse doelen gehaald. De inzet van beleid om van verwerken van afval, steeds hoger in de afvalhiërarchie te komen en afvalstoffen zoveel mogelijk nuttig toe te passen, is grotendeels geslaagd. Bovendien is het aanbod van huishoudelijk en bedrijfsafval afgenomen. Het lukt om steeds meer producten in de productieketen te houden en steeds minder als te verbranden of te storten afval te laten weglekken uit de keten.

Een neveneffect is dat afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) die substantieel bijdragen aan het opwekken van duurzame energie steeds minder afval krijgen en over gaan tot het importeren van afvalstoffen uit het buitenland. Dat draagt enerzijds bij aan vermindering van storten van afval in het buitenland (onder andere Engeland), maar beperkt prikkels om in die landen zelf afval hoger in de afvalhiërarchie te verwerken, door het bijvoorbeeld te verbranden in te bouwen

[7] De overheid heeft zwaardmacht, doordat de overheid als enige belasting kan heffen en democratisch gelegitimeerd is tot het opleggen van geboden en verboden.

AVI's die bijdragen aan duurzame energieopwekking. Burgers in die landen betalen voor de afvalverweking en daarmee indirect voor de opwekking van duurzame energie in Nederland.

Een ander neveneffect van het verminderde afvalaanbod voor verbranding en storten is, dat de tarieven voor deze vormen van verwerking omlaag gaan. De verwerkingstarieven zijn een belangrijke prikkel gebleken om afvalverbranding te voorkomen en materialen te hergebruiken. Nu de tarieven omlaag zijn gegaan of binnen afzienbare termijn omlaag gaan, boet deze prikkel aan kracht in. Dat kan er toe leiden dat minder afval wordt gescheiden voor hergebruik en meer afval weglekt uit de keten. Dit stimuleert innovaties op het vlak van hergebruik en andere vormen van nuttige toepassing niet.

Duurzaamheidsagenda

Van de duurzaamheidsagenda laat het onderdeel duurzaam inkopen zien dat de doelen worden bereikt. De overige onderdelen en doelen van de duurzaamheidsagenda zijn van meer recente datum. Er zijn nog geen effecten in beeld gebracht in evaluatiestudies. Wel zijn er prestaties aanwijsbaar, bijvoorbeeld in de vorm van 160 Green deals waaraan 700 partijen deelnemen. Partijen worden betrokken en gemobiliseerd. Ook de acties die op de duurzaamheidsagenda staan, worden opgepakt en uitgevoerd, waarbij het ministerie van IenM veelal het voortouw heeft en initiator is. Het economisch instrumentarium koppelen aan duurzaamheid, het 'ver-economiseren' van duurzaamheid, is binnen de rijksoverheid in gang gezet. De duurzaamheidsagenda kent, behoudens duurzaam inkopen, nauwelijks kwantitatieve doelstellingen waarin de mate van doelbereiking is af te meten.

Een belangrijk neveneffect van de Green Deals aanpak is dat deze heeft geleid tot een vernieuwende werkwijze bij beleidsdirecties van de verschillende departementen. Deze nieuwe werkwijze wordt gekenmerkt door een focus op het wegnemen van barrières, het contact zoeken met maatschappelijke partijen in het beleidsveld, focus op verbinden en samenwerken, een bottom-up aanpak en een projectmatige manier van werken. Dit neveneffect past in de filosofie van het realiseren van een circulaire economie.

Preventie en milieugebruiksruimte

Op het vlak van bodem en water blijkt dat de drinkwatervoorziening voldoet aan de kwaliteit die daaraan gesteld wordt. De oppervlakte- en grondwaterkwaliteit die in Nederland wordt gerealiseerd, voldoet voor verschillende gebruiksfuncties maar nog niet voor herstel van natuurwaarden.

Op het vlak van bodem en water zijn vooral prestaties van overheden geformuleerd. Die prestaties kunnen de randvoorwaarden vormen voor een duurzaam gebruik van het bodem en watersysteem. Ze hebben indirect effect. De doelen die betrekking hebben op het in beeld krijgen van de bodemkwaliteit worden gerealiseerd. Overheden hebben bodemkwaliteitskaarten en slagen er in om via acties nieuwe verontreinigingen te voorkomen. Een prestatie op het vlak van water is het tot stand brengen van waterketenbeheer door samenwerking van verschillende partijen: drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten. Deze waterketenbenadering komt in de praktijk nog nauwelijks van de grond.

Ecosystemen en landbouw

Net als bij afval het geval is laten evaluatiestudies zien dat de milieudruk door de landbouw is afgenomen. Emissies naar lucht, bodem en water zijn verminderd in overeenstemming met de gestelde Europese normen. Nutriëntenconcentraties in het grond- en oppervlaktewater vertonen een dalende trend, het stikstofoverschot in de Nederlandse landbouw is afgenomen en de nitraatconcentraties die uitspoelen naar de wortelzone zijn eveneens verminderd. Een belangrijk deel van de resultaten is al rond de eeuwwisseling (van begin jaren negentig tot in de loop van het eerste decennium) behaald en de daling van de milieudruk neemt af en stagneert zelfs. Het verder gelegen doel, namelijk het stoppen van de afname van de biodiversiteit (*nett*), is nog niet gehaald. De studies geven aan dat daarvoor met name de stikstofneerslag nog steeds te hoog is. De doelen op het vlak van duurzame gewasbescherming worden niet gehaald.

Overig

Andere prestaties zoals die op het vlak van het genereren van informatie, kennis en inzichten en het verspreiden daarvan onder overheden en maatschappelijke actoren worden gerealiseerd. Verwacht wordt dat zij bijdragen aan kennis, inzichten en wellicht ook bewustwording bij de maatschappelijke partijen (onder meer bedrijven en burgers).

Doelstellingen op het vlak van vermindering en vereenvoudiging van regelgeving komen op verschillende onderdelen in beeld. Dat geldt voor het terrein van afval, het geldt ook voor regelgeving voor landbouw, bodem en water. Op het vlak van afval worden afvalnormen versoepeld zodat meer afvalstoffen als grondstof weer kunnen worden ingezet. Verschillende wetten die op dit beleidsveld van toepassing zijn, waaronder de Natuurwet, gaan op in de Omgevingswet. De omvang van de regelgeving vermindert. Op het gebied van milieugebruiksruimte is de wetgeving voor een deel eveneens reeds vereenvoudigd door samenvoeging in de Wabo en doelnormen op te nemen. Dit wordt verder versterkt door de harmonisatie en samenvoeging in de Omgevingswet.

4.2.2 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid omschrijven we als de mate waarin de doelen worden gehaald als gevolg van het gevoerde beleid. Een voorgenomen handelwijze of beleid is doeltreffend (effectief) als de betreffende inspanningen en uitgaven van dat beleid daadwerkelijk aan de realisatie van de beoogde beleidsdoelen bijdragen. Het effect van een bepaalde handeling moet daarvoor wel kunnen worden gemeten. Het gaat er om dat de mate van doelbereiking aan het beleid is toe te schrijven en niet aan alternatieve verklaringen, zoals bijvoorbeeld een economische crisis waardoor minder afval zou kunnen ontstaan omdat bedrijven minder produceren en burgers minder consumeren.

Vraag 12 **Hoe doeltreffend is het beleid geweest?**

De evaluatiestudies laten zien dat op verschillende terreinen het beleid doeltreffend is geweest.

Afval en duurzaamheidsagenda

Op het vlak van afval zijn de meeste onderdelen van het beleid doeltreffend geweest. Dat is gebeurd in de periode van het LAP 1 en 2. Bovendien heeft het LAP door de functie die het heeft gehad voor overheden en bedrijven bijgedragen aan de doelbereiking. Te denken valt aan het verschaffen van informatie over deelsectoren, het entameren van projecten en het inzetten van ondersteunende middelen en voorzieningen.

Wel blijkt dat de grootste stappen in het realiseren van hogere scheidingspercentages (conform de doelen) in het eerste decennium van deze eeuw zijn gemaakt. Er is sprake van afnemende groei in de scheidingspercentages. Om de toename in het ambitieniveau van doelen op het vlak van scheiding en hergebruik te halen, moeten de inspanningen worden verhoogd. Anders blijft afval weglekken uit de keten. Om weglekken van afval verder te stoppen wordt in Van Afval Naar Grondstof, een nieuwe benadering geïntroduceerd. Het gaat om maatregelen die passen bij het streven naar realisatie van een circulaire economie en groene groei.

Van de duurzaamheidsagenda is het onderdeel duurzaam inkopen doeltreffend geweest. De overige onderdelen zijn van recente datum en de doelen zijn in algemene termen geformuleerd. Er zijn nog geen evaluatiestudies verricht die een oordeel over de doeltreffendheid van het beleid mogelijk maken. De prestaties die de afgelopen jaren zijn geformuleerd voor duurzaam produceren zijn vrijwel wel alle gerealiseerd.

Preventie en milieugebruiksruimte

Voor preventie en milieugebruiksruimte zijn de procesdoelen merendeels bereikt. Naast de geleverde prestaties zijn over de gerealiseerde effecten vooral kwalitatieve gegevens gevonden. Hierbij komt dat de beleid- en effectindicatoren regelmatig veranderden vanaf 2006. Dit wijzigen van indicatoren houdt voor een deel verband met het niet beschikbaar zijn van kwantitatieve gegevens.

Het bevorderen dat andere overheden een bodembeleid gingen ontwikkelen is succesvol geweest. Hetzelfde kan worden vastgesteld voor de leveringsplannen en – zekerheid van de drinkwaterbedrijven en de drinkwaterkwaliteit. Voor de zwemwaterkwaliteit van zoetwater zwemlocaties is de doelstelling (100% voldoet) niet gehaald.

Het overall beeld is dat het merendeel van de doelen is bereikt met betrekking tot bodem en water: er is een trend zichtbaar in verbetering van de milieukwaliteit. Tegelijkertijd stellen wij vast dat de effecten op duurzaamheid en het vermogen om ecosysteemdiensten te leveren nog onvoldoende zijn gedefinieerd en vertaald in meetbare grootheden om daarover een uitspraak te doen. Het beoordelen van duurzaam gebruik vergt een lange termijn van meten en monitoren. Daarvoor zijn wereldwijd nog geen voorbeelden.

Ecosystemen en landbouw

Ten aanzien van ecosystemen is door PBL geconcludeerd dat het interdepartementaal programma biodiversiteit (IPB) niet effectief is geweest. Het programma kende in de uitvoering erg veel acties en was te versnipperd om effectief te kunnen zijn. Ook werd het programma niet goed aangestuurd en was er te weinig afstemming tussen de verschillende betrokken partijen. Onderdelen, specifieke projecten en pilots hebben wel hun effecten gehad, maar hebben niet geleid tot het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit.

Het ministerie van IenM heeft zich gericht op enkele prioriteiten: betalen voor biodiversiteit, nieuwe coalities, ecosysteemdiensten, DANK[8] en de Taskfore biodiversiteit. Voor zover er gegevens over bekend zijn, blijkt dat op deze prioriteiten de beoogde prestaties worden geleverd. Prestaties hebben een indirecte relatie met de beoogde effecten.

---

[8] Digitale Atlas van het Natuurlijk Kapitaal.

Het beleidsterrein landbouw heeft zich gekenmerkt door wet- en regelgeving op basis van normstelling vanuit de EU. Die wet- en regelgeving is effectief geweest en heeft geleid tot maatregelen die de milieubelasting hebben beperkt. Zoals eerder is aangegeven is hier sprake van een afnemende trend en zelfs van stagnatie in de vermindering van de milieudruk van ammoniak en nitraat. Voor gewasbescherming zijn de doelen nog niet gehaald, maar in studies wordt aangetoond dat het beleid er wel toe leidt dat effecten van vermindering van milieudruk op dit vlak waarneembaar zijn. Verwacht kan worden dat op langere termijn gezien het beleid effectief blijkt te zijn.

Het beleid ten aanzien van terugdringing van risico's voor de volksgezondheid door intensieve veehouderij is nog van te recente datum om doeltreffend te kunnen zijn geweest en zit voor een belangrijk deel nog in de fase van onderzoek en beleidsvorming.

4.2.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid en efficiency zijn synoniemen. Een beleid is meer doelmatig (meer efficiënt) wanneer bepaalde baten bereikt worden met minder kosten of wanneer met bepaalde kosten meer baten worden bereikt. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'doelmatigheid van beleid' en 'doelmatigheid van bedrijfsvoering'. Het eerste begrip heeft betrekking op de beleidseffecten (de outcome) en het tweede begrip op de beleidsprestaties (output).[9]

Vraag 13 **Hoe doelmatig is het beleid geweest?**

De evaluatieonderzoeken geven geen goed beeld van de doelmatigheid van het gevoerde beleid of bedrijfsvoering. In de meeste studies is doelmatigheid niet onderzocht. Dat is wel gedaan voor afval, zij het dat de aandacht niet is gericht op de uitgaven van het rijk of specifieker op die van het ministerie van IenM. Onderzoekers constateren dat de afgelopen tien jaar de afvalkosten voor burgers en bedrijven minder zijn gestegen dan de inflatie en ook minder dan in vergelijkbare EU-landen als Duitsland, Oostenrijk en België (landen met ook een hoogwaardige afvalverwerking).[10]
Het afvalbeleid is doelmatiger geworden dan het was, omdat afvalbeheer als geheel met inzet van verschillende overheden en maatschappelijke partijen doelmatiger is geworden. De steeds verdergaande doelen uit LAP1 en LAP2 zijn gehaald terwijl de kosten voor overheden, bedrijven en burgers minder gestegen zijn dan de inflatie.

Voor de andere onderdelen van Duurzaamheid is niet zo'n duidelijke uitspraak over doelmatigheid te doen. Wel kan worden aangegeven dat de afgelopen jaren de financiële middelen en capacitaire inzet op onderdelen zoals duurzaam inkopen, afvalbeheer en bodembeheer zijn afgenomen, zonder dat de doeltreffendheid van het beleid hieronder heeft geleden. Ook de financiële middelen op de begroting zijn afgenomen (als we corrigeren voor het Afvalfonds), terwijl doelen wel zijn bereikt. In kwalitatieve termen kan voor die onderdelen worden geconcludeerd dat met minder (personele en financiële) middelen de doelen zijn bereikt; het beleid heeft aan doelmatigheid gewonnen de afgelopen jaren.

Wij willen nog op een ander aspect wijzen. Dat heeft betrekking op prestaties. Het heeft te maken met het vraagstuk van afbakening van het beleidsveld en de werkzaamheden van de directie Duurzaamheid ten opzichte van andere directies van zowel IenM als EZ. Onduidelijkheid in de taak- en rolafbakening kan makkelijk leiden tot dubbel werk of juist het

[9] Algemene Rekenkamer, Handreiking meten van doelmatigheid, Den Haag 2003, p. 7.
[10] Bergsma et al., op cit.

ontstaan van witte vlekken in de taakuitvoering (prestaties). Afbakening en afstemming vergen veel overleg en kunnen tot wrijving aanleiding geven. Dit alles schaadt mogelijk de doelmatigheid van beleid.

4.2.4 Verbeteren doelmatigheid en doeltreffendheid

In deze en de volgende paragraaf gaan we in op de twee vragen die zijn toegevoegd aan de onderzoeksvragen uit de RPE (zie Bijlage 1).

Aanvullende vraag oplossen problemen

Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen?

Hieronder staan de belangrijkste problemen ten aanzien van de doeltreffendheid op de deelterreinen en op het gebied van doelmatigheid weergegeven. Meer informatie over de gesignaleerde problemen en oplossingen is te vinden in de hoofdstukken met de conclusies en aanbevelingen uit de deelrapportages.

Afval en duurzaamheidsagenda

Op het beleidsterrein van afval is geen sprake van problemen met de doeltreffendheid van het beleid. Het beleid van het LAP 1 en 2 is redelijk doeltreffend geweest. Het nieuwe beleid dat vorm krijgt met VANG en de circulaire economie is nog betrekkelijk nieuw. De ingezette beleidslijn dient consequent doorgezet te worden. Aandachtspunt is dat op het terrein van afval en grondstoffen net als bij het LAP concrete afrekenbare doelstellingen zijn geformuleerd, terwijl op het terrein van duurzaam consumeren en produceren (zie ook de duurzaamheidsagenda) de doelen meer kwalitatief en minder concreet zijn gesteld.

De effectiviteit van duurzaamheidscriteria, het ontwikkelen van duurzame economische instrumenten en de green deals is onduidelijk. Enerzijds is dit het gevolg van het feit dat veel beleid op deze terreinen van recente datum is. Anderzijds ligt de oorzaak hiervan in het ontbreken van een integrale aanpak en in de nieuwe rol en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Het ministerie van IenM fungeert als kennispartij, draagt nieuwe instrumenten voor duurzaamheid aan, maar legt de verantwoordelijkheid voor toepassing en uitvoering bij andere partijen. De rol van de directie Duurzaamheid hierin ten opzichte van andere directies en departementen is niet helder vastgelegd.

Om dit probleem op te lossen dienen ten eerste de rollen en verantwoordelijkheden van de directie Duurzaamheid ten opzichte van andere directies, departementen en overheden scherper afgebakend en geborgd te worden. Daarnaast dienen de doelstellingen voor de criteria, het economisch instrumentarium en de green deals concreet en meer afrekenbaar geformuleerd te worden en gekoppeld te worden aan een effectieve instrumentenmix.
In sommige gevallen zal dit betekenen dat zowel met convenanten, als met financiële instrumenten en wet- en regelgeving gewerkt moet worden.

Preventie en milieugebruiksruimte

Het voornaamste probleem is dat Nederland ondanks goede beleidsprestaties in Europees perspectief niet goed scoort op het gebied van duurzaamheid. De bodem-, lucht-, en waterkwaliteit staan meer onder druk dan in andere landen. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de hoge bevolkingsdichtheid in combinatie met intensieve landbouw en veehouderij. De normstelling is voornamelijk gebaseerd op Europese wetgeving.

Onderdeel van de oplossing voor de gesignaleerde problemen is een integrale aanpak van het bodem- en waterbeleid. Duurzaamheid en de vermindering van de milieudruk dienen integraal onderdeel te zijn van de op compartimenten gerichte aanpak. Dit betekent een verdere overheveling van de duurzaamheidstaken voor bodem en water naar de andere beleidsartikelen van de begroting van IenM (beleidsartikelen 11, 12 en 13).

Om de doeltreffendheid van het beleid te verbeteren dienen scherpe keuzes gemaakt te worden, net als bij ecosystemen en landbouw (zie hieronder). In wezen betreft dit ook dezelfde problematiek met de aantasting van ecosystemen en natuurlijk kapitaal.

Het andere probleem dat in dit deel van het onderzoek is aangetroffen betreft de frequente en snelle wisseling van indicatoren waarmee beleid en beleidseffecten worden gemonitord. Voor de rol die het ministerie heeft als regisseur en facilitator zijn procesindicatoren een goede maatstaaf. Van belang is echter dat deze indicatoren over een langere reeks van jaren eenduidig worden gemeten.

Voor een uitspraak over de met het beleid gerealiseerde duurzaamheidseffecten moeten indicatoren worden ontwikkeld. Hiervoor moet het ministerie samen met de uitvoerende partijen en de wetenschap samenwerken. Het zullen indicatoren zijn die als het om de ecosysteemdiensten van de milieugebruiksruimte gaat over zeer lange tijd gemeten moeten worden.

Ecosystemen en landbouw

De grootste problemen bij ecosystemen en landbouw zijn dat de doeltreffendheid van het beleid voor verduurzaming van de landbouw afneemt en dat het beleid voor ecosystemen niet doeltreffend is. De doelstelling van *No Nett Loss* blijft met het huidige beleid buiten bereik. Waar bij het afvalbeleid is gekozen voor een nieuwe visie en aanpak (VANG / circulaire economie) blijft het beleid voor ecosystemen en verduurzaming van de landbouw doorgaan op dezelfde weg. Normen worden geleidelijk aangescherpt, en waar de grenzen van de maatregelen om milieudruk vanwege de landbouw te verminderen worden bereikt, probeert de overheid door het stimuleren van innovatie tot nieuwe, voornamelijk technische, oplossingen voor de problemen te komen. Daarbij kiest de overheid er expliciet voor om het streven naar duurzaamheid te koppelen aan (groene) economische groei.

Zolang het rijk vasthoudt aan het duurzaamheidsbeleid en de gestelde doelen, vereist een oplossing van deze problemen scherpere keuzes en een nieuwe aanpak. De waarde van natuurlijk kapitaal zal veel meer dan nu het geval is expliciet gemaakt moeten worden en meegewogen moeten worden in (economische) beleidsbeslissingen. Een werkwijze met convenanten of andere vrijwillige afspraken zal hier niet voldoende zijn.

Om ook het bedrijfsleven, organisaties en burgers te bewegen duurzaamheid mee te wegen in al hun (beleids)beslissingen, zal de overheid ook zwaardere instrumenten als wetgeving en fiscale stimulansen in moeten zetten. Indien de overheid hier daadwerkelijk voor kiest, is draagvlakvorming en acceptatie een punt van aandacht.

Doelmatigheid

Een algemeen probleem dat voor alle drie de subartikelen geldt, is dat er inzicht in en sturing op doelmatigheid van het beleid ontbreekt. Er vindt wel controle op de uitgaven plaats, maar er is niet of nauwelijks inzicht in de efficiëntie van het beleid. De veelheid aan kleine taken en begrotingsposten maakt het daarnaast lastig om te sturen op efficiëntie.

Om dit probleem op te lossen dient doelmatigheid een structureel en verplicht onderdeel te worden van beleidsevaluaties en niet alleen onderdeel van een syntheseonderzoek zoals deze beleidsdoorlichting er een is. Een complicerende factor hierbij is wel de nieuwe invulling van het duurzaamheidsbeleid met een regisserende en faciliterende rol van de overheid. Hoe meer andere partijen een rol en verantwoordelijkheid krijgen in de uitvoering van het beleid en doelrealisatie, hoe lastiger het zal zijn de beleidsprestaties van het rijk te relateren aan doelbereiking. Als doeltreffendheid moeilijk te bepalen is, dan zal ook de doelmatigheidsvraag moeilijker te beantwoorden zijn.
Hiernaast valt het aan te raden om meer focus te leggen in de taken en verantwoordelijkheden van de directie Duurzaamheid. Door bewuster te kiezen voor een beperkt aantal samenhangende beleidsterreinen en acties, zal het eenvoudiger worden te sturen op doelmatigheid van de uitvoering.

4.2.5 Bezuinigingen

Aanvullende vraag bezuinigingen

Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of beleidsterrein op middellange termijn?

De gerealiseerde uitgaven voor 2013 zijn lager uitgevallen dan geraamd, zoals onderstaande tabel laat zien. Dit heeft met name betrekking op het feit dat nauwelijks een beroep is gedaan op het bedrag dat voor het Afvalfonds voor 2013 nog stond geraamd. In de begroting voor 2014 is een intensivering van het beleid aangekondigd in verband met de prioriteit Van Afval Naar Grondstof die invulling geeft aan de Groene groei strategie van het kabinet Rutte II. De geraamde uitgaven stijgen voor dat jaar en volgende jaren ten opzichte van de gerealiseerde uitgaven in 2013. De beleidsdoorlichting biedt geen aanknopingspunten voor besparing van 20% op het beleidsartikel. Een besparing van dergelijke omvang zou de beleidsintensivering deels teniet doen.

Tabel 2. Begroting en realisatie 2013 en begroting 2014 (in € x 1.000).

	Begroting 2013	Realisatie 2013	Begroting 2014
Afval en duurzaamheidsagenda	35.141	6.045	
Preventie en milieugebruiksruimte	3.866	2.839	
Ecosystemen en landbouw	7.341	2.712	
Duurzaamheidinstrumentarium			1.365
Duurzame productketens			8.598
Natuurlijk kapitaal			3.567
Totaal	46.348	11.596	13.530

Door het Afvalfonds geven de cijfers voor afval en duurzaamheidsagenda een vertekend beeld. Op het vlak van preventie en milieugebruiksruimte en ecosystemen en landbouw zijn in 2013 de gerealiseerde uitgaven respectievelijk 73% en 37% van de begrote uitgaven geweest. Daarmee is besparing van 20% op onderdelen reeds gehaald. Als die besparing op uitgaven wordt voortgezet, kan zij structureel worden gemaakt en voortgezet. Hierbij wordt opgetekend dat de uitgaven voor Preventie en Milieugebruiksruimte voor het grootste deel bestaan uit verplichtingen op basis van contracten of wettelijke taken.

Welke (fundamentele) keuzes impliceert een besparing van 20%; welke afwegingen spelen daarbij een rol bij en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten?

Gelet op hetgeen hierboven is aangegeven zijn geen fundamentele keuzes nodig om tot een besparing van 20% te komen voor de posten die in beleidsartikel 21 onder Preventie en Milieugebruiksruimte en Ecosystemen en landbouw vielen. Er is echter voor het beleidsartikel de fundamentele keuze gemaakt om het beleid voor VANG te intensiveren. Daar een fundamentele keuze voor besparing tegenover zetten, is een politieke keuze die tegen ingezet beleid ingaat en kan niet onderbouwd worden op basis van deze beleidsdoorlichting.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies en aanbevelingen op basis van deze beleidsdoorlichting van artikel 21 Duurzaamheid van de begroting 2013 van het ministerie van IenM.

Conclusie 1 – Actualiteit van het beleid

De aanleiding voor het beleid en het beleidsprobleem zijn nog steeds actueel. In de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft is de milieudruk verminderd. Wel is sprake van een afvlakking van de neerwaartse trend van de milieudruk. Op het vlak van de milieudruk vanuit de landbouw is op onderdelen sprake van stagnatie. De kwaliteit van lucht, bodem en water zijn nog niet voldoende voor verbetering van de functie natuur. De biodiversiteit staat nog steeds onder druk. Ook het vraagstuk van schaarste aan grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen in de wereld is onverminderd actueel.

Om de vraagstukken toch aan te pakken heeft de rijksoverheid er logischerwijs voor gekozen om tot een andere aanpak van het vraagstuk te komen, die gebruikmakend van de opbrengsten van de afgelopen jaren en inzichten over de werking van beleid, zich richt op groene groei. Werken aan duurzaamheid en economische ontwikkeling worden daarin aan elkaar geknoopt.

***Aanbeveling -** Continueer de inzet op het nieuwe duurzaamheidsbeleid en de nieuwe aanpak, waarbij de nadruk komt te liggen op de circulaire economie. Zet daarnaast in op de aanjaagfunctie (attenderen, faciliteren, ondersteunen) van de directie Duurzaamheid voor duurzaamheid op andere beleidsterreinen, departementen en overheden.*

Conclusie 2 – Rol en verantwoordelijkheid rijksoverheid

De rol en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor Duurzaamheid is in de periode 2006 – 2013 veranderd. In artikel 21 positioneert de rijksoverheid zich in 2013 als een systeemverantwoordelijke, die echter voor realisatie van doelen sterk afhankelijk is van andere overheden en maatschappelijke partijen: bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Onderkend wordt dat alleen via samenwerking met andere partijen, vanuit acceptatie en draagvlak en gebruik makend van initiatieven uit de samenleving stappen naar een duurzame samenleving kunnen worden gezet. In de nieuwe benadering wordt gebruik gemaakt van kennis over effectief opereren in een netwerken van onderling afhankelijke partijen in de samenleving.
De veranderde rol van de rijksoverheid op het terrein van duurzaamheid is enerzijds een bewuste keuze die aansluit bij maatschappelijke veranderingen waarin sprake is van een 'horizontalisering' van relaties. Het rijk erkent dat de overheid slechts één van de actoren is in een netwerk. De idee van een sturende overheid en een bestuurde maatschappij wordt losgelaten. Anderzijds is de veranderde rol ook ingegeven door de noodzaak tot bezuinigingen op de Rijksbegroting.

***Aanbeveling -** Continueer de ingeslagen weg en de rolverandering. Geef daarbij wel rekenschap van het feit dat de overheid een bijzondere actor is (zij kan als enige legitiem resultaten afdwingen, belasting heffen, geboden en verboden opleggen).*

Conclusie 3 – Samenhang doelen en instrumenten

De algemene beleidsdoelstelling van het artikel Duurzaamheid is in de Rijksbegroting geformuleerd zonder concrete subdoelstellingen of indicatoren. De doelen op het niveau van de rijksbegroting zijn (te) abstract en daardoor niet geschikt als sturingsinstrument. De samenhang tussen doelen, subdoelen en instrumenten is niet duidelijk. De kwaliteit en het gebruik van de indicatoren is onvoldoende. Indicatoren wisselen te snel en geven onvoldoende beeld van de effectiviteit van beleid. De begroting biedt hierdoor onvoldoende aanknopingspunten om de voortgang van beleid te monitoren. Tevens heeft de begroting hierdoor een beperkte functie als oriëntatiekader voor andere onderdelen van de rijksoverheid en voor andere overheden en maatschappelijke partijen. De doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen daarnaast niet worden bepaald, doordat de benadering pas nieuw is en doordat indicatoren ontbreken.

Beleidsartikel 21 bevat daarnaast onderdelen die verschillend van aard en karakter zijn en fungeert daardoor evenmin als eenduidig kader. Het omvat het gehele afvalbeleid van de rijksoverheid en slechts facetten van het relevante landbouwbeleid en van beleid voor bodem en water. De inrichting van het artikel leidt tot afbakeningsvraagstukken tussen (onderdelen van) departementen. De afbakeningsvraagstukken beperken de mogelijkheid van integrale aanpak van het duurzaamheidsvraagstuk voor landbouw, bodem en water binnen andere beleidsartikelen van de rijksbegroting en binnen de daaraan gekoppelde onderdelen van de rijksoverheid.

***Aanbeveling -** Het beleidsartikel wint aan scherpte en eenduidigheid indien het zich primair richt op het realiseren van een circulaire economie als onderdeel van een duurzame samenleving, en op het faciliteren en ondersteunen van duurzaamheid door ontwikkeling van nieuwe concepten voor duurzaamheid en instrumenten.*

Conclusie 4 – Effectiviteit instrumentarium

Artikel 21 presenteert een instrumentenmix van communicatieve, regulerende en financiële instrumenten. Het beleid heeft een ontwikkeling doorgemaakt van sturing met regulerende en financiële instrumenten en via bewustwording door voorlichting, naar regisseren, faciliteren en ondersteunen met de genoemde instrumentenmix. De rijksoverheid werkt aan het realiseren van doelen op het vlak van duurzaamheid door:

- aan te sluiten bij initiatieven en energie bij maatschappelijke partijen;
- het draagvlak voor werken aan duurzaamheid centraal te stellen;
- zo nodig te ondersteunen met financiële instrumenten en regulering.

De instrumenten die het meeste effect lijken te hebben, zijn wet- en regelgeving, regulering en een combinatie van convenanten met financieel instrumentarium. Daarnaast is de rijksoverheid succesvol geweest in de ontwikkeling van nieuwe kennis, denkkaders en instrumenten.
Een instrument zoals het convenant, is met name effectief indien het zich niet beperkt tot intenties en algemene afspraken maar ook inzet van financiële instrumenten (in de vorm van vergoedingen, bijdragen of heffingen) en, indien door partijen gewenst, inzet van regulerende instrumenten in zich bergt.

***Aanbeveling -** Werken met convenanten is het meest effectief wanneer de afspraken tussen de rijksoverheid en andere betrokken partijen gepaard gaan met een ondersteunend financieel instrumentarium en, indien nodig, regulering via wetgeving en/of normstelling. Bij de inzet van convenanten dient de rijksoverheid omwille van de effectiviteit bereid te zijn de afspraken aan te vullen met een financiële paragraaf, resultaatafspraken en eventuele wet- en regelgeving.*

Aanbeveling - *In aansluiting op de aanbeveling om te kiezen voor een sterkere focus van de werkzaamheden van de directie Duurzaamheid, bevelen wij aan door te gaan met onderzoek, kennisontwikkeling en instrumentariumontwikkeling ter stimulering van duurzaamheid bij beleid en handelen van andere onderdelen van de rijksoverheid, andere overheden en maatschappelijke partijen.*

Conclusie 5 - Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid voor Duurzaamheid is redelijk tot goed. Op de onderdelen afval, landbouw en bij onderdelen van bodem en water en voor duurzaam inkopen, kan de mate van doelbereiking worden vastgesteld. Op sommige onderdelen is de doeltreffendheid echter niet vast te stellen. Dat is enerzijds het gevolg van het ontbreken van de juiste monitoringsgegevens en anderzijds het gevolg van de korte doorlooptijd van recent gestart beleid.

Tegelijkertijd is de conclusie dat de doeltreffendheid van het beleid afneemt. In de beleidsperiodes voorafgaand aan de periode 2006 – 2013 is het 'laaghangende fruit' voor veel duurzaamheidsbeleid reeds geplukt. De effectiviteit van het beleid neemt in de periode 2006 – 2013 deels af. Dit geldt zowel voor afval en bodem- en waterkwaliteit als voor ecosystemen en verduurzaming van de landbouw. Er is sprake van afnemende opbrengsten van het beleid en soms zelfs van stagnatie. De doelen voor natuurlijk kapitaal, bijvoorbeeld voor bodem en water (*No Nett Loss*) worden niet gehaald.

Op het terrein van afval is in reactie hierop een fundamentele keuze gemaakt om een nieuwe strategie en aanpak te ontwikkeling. Deze nieuwe strategie krijgt vorm met VANG en de inzet op de circulaire economie. Daaronder wordt ook 'natuurlijk kapitaal' geschaard (bodem, water, verduurzaming landbouw en ecosysteemdiensten). Het beleid voor natuurlijk kapitaal bevindt zich in het begin van de beleidscyclus, en heeft nog geen concrete uitwerking gekregen, zoals op het vlak van afval naar grondstof wel is gebeurd.

Aanbeveling - *Zolang het rijk vasthoudt aan het duurzaamheidsbeleid en de gestelde doelen, vereist een oplossing van deze problemen scherpere keuzes en een nieuwe aanpak. Uitgangspunt hierbij is een focus op de circulaire economie en de aanjaagfunctie voor duurzaamheid (zie conclusie 4). De waarde van natuurlijk kapitaal zal in het kader van de circulaire economie expliciet gemaakt moeten worden en meegewogen moeten worden in (economische) beleidsbeslissingen. Een werkwijze met convenanten of andere vrijwillige afspraken zal hier vermoedelijk niet voldoende zijn. Om ook het bedrijfsleven, organisaties en burgers te bewegen duurzaamheid mee te wegen in al hun (beleids)beslissingen, zal de overheid zwaardere instrumenten zoals wetgeving en fiscale stimulansen in moeten zetten.*

Conclusie 6 – Uitgaven en doelmatigheid

Hoe de hoogte van de begrote uitgaven in het beleidsartikel is bepaald, wordt niet duidelijk. De bedragen zijn niet onderbouwd. De budgetten bestaan uit veel uitgavenposten van beperkte omvang. Het beleidsartikel kent geen grote uitgavenposten zoals bijvoorbeeld subsidieprogramma's. Het grootste 'budget' bestond de afgelopen jaren uit het Afvalfonds. Dit werd gefinancierd uit de Rijksbegroting door ophoging van de verpakkingenbelasting en keerde rechtstreeks uit aan gemeenten.

Op basis van deze doorlichting en de beschikbare beleidsevaluaties kunnen geen eenduidige uitspraken worden gedaan over doelmatigheid.

Aanbeveling - *Om oordelen over en sturing op doelmatigheid mogelijk te maken, dienen specifieke monitoringsinstrumenten en indicatoren ontwikkeld te worden. Daarnaast dient doelmatigheid centraler te komen staan in de beleidsevaluatie. Door de focus te leggen op een beperkt aantal samenhangende taken en verantwoordelijkheden (zie conclusie 3) kan het aantal begrotingsposten overzichtelijker worden en de aanknopingspunten voor monitoring en sturing op doelmatigheid eenvoudiger worden.*

Conclusie 7 – Evaluatieonderzoek

Het beleid van het begrotingsartikel 21 is dekkend onderzocht. De onderdelen waarvoor (nog) geen evaluaties beschikbaar zijn, zijn of van een te recente datum, of er staan evaluatieonderzoeken gepland voor dit jaar en het volgende jaar. In de evaluatieonderzoeken komt doelmatigheid niet of nauwelijks aan bod. Hierdoor is een uitspraak over de doelmatigheid van het beleid niet goed mogelijk.

Indicatoren voor doeltreffendheid van beleid worden niet consequent gebruikt. Ze dekken de beoogde effecten in beperkte mate of veranderen in de tijd. Op onderdelen zijn de indicatoren ook niet goed uitgewerkt in het beleidsartikel in de begroting. Centrale begrippen als ecosystemen, ecosysteemdiensten, natuurlijk kapitaal en de circulaire economie zijn daarnaast nog niet goed gedefinieerd voor Nederland. Met de VANG-brief is daarin een begin gemaakt. Om in de toekomst evaluatieonderzoek naar het duurzaamheidsbeleid uit te kunnen voeren, dienen dergelijke begrippen eenduidig gedefinieerd te worden en moeten indicatoren ontwikkeld te worden.

Aanbeveling - *Maak doelmatigheid tot een verplicht en structureel onderdeel van beleidsevaluaties. Houdt daarbij rekening met de veranderende rol van de rijksoverheid (zie aanbeveling hieronder).*

Aanbeveling - *Een andere wijze van beleidsvoeren in een beleidsnetwerk vergt kennis en inzichten in effecten van handelingen van verschillende partijen ten opzichte van elkaar. Om die kennis en inzichten te vergaren zullen die handelingen gemonitord moeten worden. Daarbij moet worden gekeken naar effecten van stappen en maatregelen op percepties, waardering en stappen van de partijen in het veld. Het gaat om het monitoren van prestaties en hun uitwerking op zowel de verschillende partijen als op de doelen van het beleid. Indicatoren voor het beleid moeten worden aangepast op de nieuwe sturingsfilosofie. In evaluaties dient de mate van acceptatie van beleid te worden onderzocht, zowel van de doelen en de instrumenten, als van de handelingen van de rijksoverheid.*

Aanbeveling - *Opereren in een beleidsnetwerk met onderling afhankelijke partijen vergt dat er naast doelstellingen die inspireren tot actie en doelstellingen die het proces kenmerken, ook doelstellingen zijn die het te bereiken effect helder neerzetten. Deze doelstellingen moeten gedragen worden door de andere deelnemers in het netwerk en zo mogelijk met hen worden vastgesteld.*

Deze doelen moeten vervolgens worden omgezet in heldere en overeengekomen indicatoren voor de meting en monitoring die over een voldoende lange tijd (enkele dientallen jaren) worden gemeten om daadwerkelijk iets over duurzaam gebruik en beheer en ecosystemen te kunnen zeggen.

Bijlage 1

Onderzoeksvragen

De beleidsdoorlichting dient antwoorden te geven op de volgende vragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE):

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Daarnaast dient de beleidsdoorlichting antwoord te geven op een aantal aanvullende vragen, dat naar verwachting aan de RPE toegevoegd zal worden:

- Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen?
- Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of –terrein op middellange termijn? Welke (fundamentele) keuzes impliceert dit; welke afwegingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten?

Bijlage 2

Bronnen

Jaarstukken en algemeen

Begrotingen en jaarverslagen

- Begroting ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30300, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2007, Tweede Kamer, 2006-2007, 30800, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2007-2008, 31200, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2008-2009, 31700, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2009-2010, 32123, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2010-2011, 32500, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2011-2012, 33000, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2013, Tweede Kamer 2012-2013, 33400 XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2014, Tweede Kamer 2013-2014, 33750 XII, nr. 1
- Jaarverslag ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2006-2007, 31031, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2007, Tweede Kamer, 2007-2008, 31444, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2008-2009, 31924, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2009-2010, 32360, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2010-2011, 32710, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2011-2012, 33240, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2012-2013, 33605, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2013, Tweede Kamer, 2013-2014, 33930, XII, nr. 1.

Algemene gegevens

- Rapport 'Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities, Veranderingen tussen 2001 en 2006', Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, oktober 2007.
- 'Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2010.
- 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011.
- 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012.
- Jaarverslag 2012 Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT, Den Haag, juli 2013.
- Concept 'Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) rapport Agro-, visserij- en voedselketens', ministerie EZ, 9 mei 2014.

Afval en duurzaamheidsagenda

Documenten Afvalbeheer en circulaire economie

- Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2009/98/EG.
- Ministerie van VROM, Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012, Den Haag 2003.
- Ministerie van VROM, Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 Naar een materiaal ketenbeleid, Den Haag 2010.
- Brief van de staatssecretaris IenM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Meer waarde uit afval, 25 augustus 2011.

- Brief van de minister van economische zaken en de staatssecretaris van infrastructuur en milieu aan de voorzitter van de Tweede kamer, Groene economische groei in Nederland (Green Deal), TK 33043 nr. 14, 28 maart 2013.
- Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Van Afvalstof naar Grondstof, Groene economische groei in Nederland, TK 33043, nr. 15, 20-6-2013.
- Brief van de staatssecretaris infrastructuur en milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Invulling programma Van Afval naar Grondstof, 28 januari 2014.
- C.G. Bergsma *et al*., Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) 1 en 2, Delft, 23 april 2014.
- T. Rood en A. Hanemaaijer, concept PBL-notitie Reflectie op Van Afval Naar Grondstof, Planbureau voor de leefomgeving, september 2014.

Documenten duurzaam gebruik biomassa

- Kabinetsbrief Wijziging van de Electriciteitswet 1998, kamerstuk 30305, nr. 22, 11 september 2006.
- Rapport 'Criteria voor duurzame productie biomassa', bijlage bij kamerstuk 30305, nr. 22, 11 september 2006.
- Kabinetsbrief Wijziging van de Electriciteitswet 1998, kamerstuk 30305, nr. 26, 29 juni 2007.
- Duurzaamheid en Daadkracht, advies over een duurzame bio-economie, commissie duurzaamheidsvraagstukken biomassa, januari 2011.
- Gewijzigde motie kamerlid van den Berge, kamerstuk 32357 nr. 27, 15 maart 2011.
- Kabinetsbrief Wijziging wet Milieubeheer, kamerstuk 32357, nr. 29, 3 mei 2011.
- Kabinetsbrief Wijziging wet Milieubeheer, kamerstuk 32357, nr. 33, 8 december 2011.
- Kabinetsbrief Bedrijfslevenbeleid, kamerstuk 32637, nr. 32, 2 april 2012.
- Hoofdlijnennotitie Biobased Economy, bijlage 2 bij kamerstuk 32637, nr. 32, 2 april 2012.
- Kabinetsbrief Reactie op advies commissie duurzaamheidsvraagstukken biomassa 'Duurzaamheid en daadkracht', kamerstuk II, 2011–2012, 23 637, bijlage 5b.
- PBL Note Sustainability of biomass in a bio-based economy, PBL, februari 2012.

Documenten duurzaamheidsagenda

- Kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Agenda duurzaamheid; een groene groei strategie voor Nederland, bijlage bij kamerstuk 33041, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 6, 3 oktober 2013.
- Stand van zaken 2013, Overzicht beleidsacties duurzaamheidsagenda, bijlage bij kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 6, 3 oktober 2013.

Documenten duurzaam inkopen

- Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800 XI, nr. 130, vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005; motie van de leden Koopmans en De Krom, voorgesteld 30 juni 2005.
- De impact van duurzaam inkopen, eindrapport VROM, december 2009, bijlage bij kamerstuk 30169 nr. 54, 24 april 2009.
- Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Eindrapport, Ecorys, 25 november 2013, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014.
- Monitor Duurzaam Inkopen 2008, PriceWaterhouseCoopers, 24 februari 2009.
- Monitor Duurzaam Inkopen 2010, KPMG, Amstelveen, 15 juni 2011.
- Advies duurzaam inkopen, VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, De Groene Zaak en Nevi, juni 2011, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 141.

- Kabinetsbrief Duurzame ontwikkeling en beleid, 30196, nr. 232, 7 februari 2014. Milieuwinst van duurzaam inkopen, Een quickscan van de minimumeisen, RIVM rapport 250005001/2013, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014.

Documenten economisch instrumentarium

- Brief staatsecretaris ELI, aanbiedingsbrief advies Taskforce Biodiversiteit 'Groene groei', kamerstuk 33043 nr.10, 16 januari 2012.
- 'Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', advies Taskforce Biodiversiteit, bijlage bij kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.
- Brief minister EZ en staatssecretaris IenM, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043 nr. 14, 28 maart 2013.
- Brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013.
- Brief staatssecretaris EZ, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043, nr. 29, 3 februari 2014.

Documenten Green deals

- Kabinetsbrief, Groene economische groei in Nederland (Green Deal), kamerstuk 33043, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Overzicht op hoofdlijnen van (binnenkort af te sluiten) Green Deals, bijlage 1 bij kamerstuk 33043, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Kabinetsbrief, Groene economische groei in Nederland (Green Deal), kamerstuk 33043, nr. 26.
- Voortgangsrapportage Green Deals, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, 26 november 2013.
- Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26.

Documenten MKB-innovatieprogramma Doe Mee

- Evaluatie DOE MEE-project, EIM, Zoetermeer, 7 juni 2010.
- Evaluatie DOE MEE 2.0, EIM, Zoetermeer 14 juni 2012.

Preventie en milieugebruiksruimte

Documenten bodem

- Notitie staatssecretaris "Vaste waarden, nieuwe vormen, milieubeleid 2002-2006", VROM, november 2002 (kamerstukken II 2002-2003, 28 663, nr. 1).
- Brief staatssecretaris, beleidsvernieuwing bodemsanering, (kamerstukken II, 2003–2004, 28 663 XI nr. 13).
- Advies duurzamer bodemgebruik op ecologische grondslag, Technische Commissie Bodem, juli 2003.
- Beleidsnotitie "Bodembeheer op goede gronden", ministerie VROM, oktober 2003 (kamerstukken, 2003-2004, 28 199, nr. 6).
- Brief minister, meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, (kamerstukken, 2004-2005, 29 383, nr. 23).
- Convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' tussen het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, getekend op 10 juli 2009.
- Lessen uit de zaak van een frauderend bodemadviesbureau, vervolgacties naar aanleiding van Bodemstaete, VROM-inspectie, november 2009.

- Evaluatie van het Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit, RIVM, 2009.
- Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario's voor het programma vanaf 2011, RIVM/Wageningen UR, 2010.
- Evaluatie Besluit bodemkwaliteit, AgentschapNL, april 2011.
- Evaluatie Technische Commissie Bodem 2006-2010, TCB, 27 april 2011.
- Midterm review 2011 Bodemconvenant, Stuurgroep Bodem, december 2011.
- Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering, mei 2012 (kamerstukken, 2011-2012, 33150 nr. 7).
- Handreiking bodem voor gemeenten, ministerie IenM, augustus 2013.
- Midterm review 2013 Bodemconvenant, Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, november 2013.

Documenten drinkwater

- Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (kamerstukken II, 1995–1996, 23 168, nr.4).
- Beleidsbrief minister, herziening Waterleidingwet, (kamerstukken II, 1997-1998, 25 869, nr. 1).
- Beleidsbrief staatssecretaris, toepassing huishoudwater, (kamerstukken II, 2002-2003, 26 484, nr. 9).
- Antenne Drinkwater 2007, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2007.
- Antenne Drinkwater 2008, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2008.
- Antenne Drinkwater 2010, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2010.
- Antenne Drinkwater 2011, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2011.
- Antenne Drinkwater 2012, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2012.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2005, VROM-inspectie, 2006.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2006, VROM-inspectie, 2007.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2007, VROM-inspectie, 2008.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2008, VROM-inspectie, 2009.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2009, VROM-inspectie, 2010.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2010, VROM-inspectie, 2011.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2011, VROM-inspectie, 2012.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2012, VROM-inspectie, 2013.
- Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn Water, Bescherming van drinkwater uit oppervlaktewater, RIVM, 2007.
- Geneesmiddelen in bronnen voor drinkwater, Monitoring, toekomstig gebruik en beleidsmaatregelen, RIVM, 2008.
- Drinkwater in stroomgebiedbeheerplannen Rijn- en Maasoeverstaten, RIVM, 2009.
- Toekomstverkenning drinkwatervoorziening in Nederland, RIVM, 2011.
- Effecten klimaatontwikkeling op de waterkwaliteit bij innamepunten voor drinkwater, Analyse van stofberekeningen, RIVM, 2012.
- Inspectie Leefomgeving en Transport, De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2012, 17 december 2013.
- Bescherming drinkwaterbronnen in het nationaal beleid, RIVM rapport 609715005/2013, 2013.
- Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen, Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen, RIVM, 2013.
- Tussenevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen, aandachtspunten voor het landelijk beleid, RIVM, 2013.
- Beleidsnota drinkwater, schoon drinkwater voor nu en later, RIVM, 2014.

Documenten grondwater

- Toekomstverkenning Landelijk meetnet grondwaterkwaliteit, RIVM, 2012.

Documenten afvalwater in buitengebied / waterketen

- Beleidsbrief staatssecretaris, beleidsbrief regenwater en riolering (Kamerstukken II, 2003-2004, 28 966, nr. 2).
- Beleidsbrief staatssecretaris, interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer (kamerstukken II, 2003-2004, 29 428, nr. 1).
- Beleidsbrief staatssecretaris, Rijksvisie op de waterketen (kamerstukken II, 2002-2003, 28 966, nr. 1).
- Beleidsbrief minister, rioleringen (kamerstukken II, 2001-2002,19 826, nr. 23).
- Rijksvisie Waterketen (kamerstukken II, 2002–2003, 28 966 XI, nr. 1).
- Water in beeld, Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water; ministerie van IenM, 2011 en 2013.

Documenten kaderrichtlijn

- Beleidsbrief staatssecretaris, implementatie Europese kaderrichtlijn (kamerstukken II, 2003-2004, 28 808, nr. 12)
- Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn Mariene Strategie).
- Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Kaderrichtlijn water).
- Planbureau voor de Leefomgeving, Evaluatie van het waterschapkwaliteitsbeleid, 2012.
- Kwaliteit voor later 2, evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid, Planbureau voor de Leefomgeving, 2012.
- Industriële grondwaterwinningen en de Kaderrichtlijn Water, RIVM, 2011.

Ecosystemen en landbouw

Documenten Ammoniak

- Brief staatssecretaris, voorgenomen wijziging Wet ammoniak en veehouderij (WAV) (kamerstukken II, 2003-2004, 24 445 XI, nr. 69).
- Brief staatssecretaris over overleg met IPO en VNG, Mest en ammoniakbeleid (kamerstukken 2003-2004, 24 445, nr. 70).
- Brief staatssecretaris over trajecten nieuwe Stankwet en wijziging Wet ammoniak en veehouderij (kamerstukken 2004-2005, 29 930 XI, nr. 33).
- Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij', Algemene Rekenkamer, 30 mei 2008, (kamerstuk 31478, nrs 1-2, 12 juni 2008).
- Rapport 'Emissiearm bemesten geëvalueerd', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, april 2009.
- Brief minister VROM, Gedoogbeleid in kader actieplan ammoniak, (kamerstuk 30654, nr. 76, 1 december 2009).
- Actieplan Ammoniak veehouderij, (bijlage bij kamerstuk 30654, nr. 76, 1 december 2009).
- Brief minister LNV, Voorlopig programma stikstof, (kamerstuk 30654, nr. 83, 1 juli 2010).

- Toelichting wijzigingsregeling (agrarische activiteiten), bijlage bij kamerstuk 29383 nr. 151, 21 december 2010.
- Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013', Algemene Rekenkamer, 2013, (kamerstuk 31478, nr.6, 22 mei 2013).
- Conceptrapportage 'Naar een ander stelsel voor (proef)stalbeoordeling', Berenschot, conceptversie 26 juni 2014.

Documenten meststoffen en nitraatrichtlijn

- Brief staatssecretaris over overleg met IPO en VNG, Mest en ammoniakbeleid (kamerstukken 2003-2004, 24 445, nr. 70).
- Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (kamerstukken II 2003–2004,28 385 XI, nr. 40).
- Brief minister LNV, Hernieuwd mestbeleid, (kamerstuk 28385, nr. 26, 19 mei 2004).
- Rapport 'Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the 1992-2006 period', RIVM, 2008 (Nitraatrichtlijnrapportage).
- Brief minister LNV, Vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn, (kamerstuk 28385, nr. 132, 24 maart 2009).
- Brief staatssecretaris IenM, 'Uitvoering motie Koopmans en Evaluatie LMM', 15 december 2010, kamerstuk 28385 nr. 199.
- 'Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario’s voor het programma vanaf 2011', RIVM, Bilthoven, 2010.
- Rapport ' Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, Brief staatssecretarissen VROM en EL&I, Toekomstig mestbeleid, (kamerstuk 33037, nr.1, 28 september 2011).
- 'Evaluatie meststoffenwet 2012, syntheserapport', Planbureau voor de Leefomgeving, oktober 2012.
- Bilthoven, 2012 (Nitraatrichtlijnrapportage).
- Brief staatssecretaris EZ, Inzet vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn, (kamerstuk 33037, nr. 63, 8 mei 2013).
- Rapport 'Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid, Resultaten 2009 en 2010', RIVM, Bilthoven, juni 2013.
- Brief staatssecretaris EZ, Mestbeleid, kamerstuk 33037, nr. 75, 18 september 2013.
- Brief van de staatssecretaris van EZ, Aanbieding ex ante evaluatie mestbeleid, kamerstuk 33037 nr. 80, Den Haag, 12 december 2013.
- Beleidsstudie 'Ex ante evaluatie mestbeleid 2013', PBL/Wageningen UR, Den Haag 2013.

Documenten duurzame gewasbescherming

- Nota duurzame gewasbescherming (kamerstukken II, 2003–2004, 27 858 XI, nr. 47, blz. 13-16, 22–23).
- Brief minister LNV, Gewasbeschermingsbeleid, Nota duurzame gewasbescherming (kamerstuk 27858, nr. 47, 25 mei 2004).
- 'Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming, beleidsstudies', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, februari 2012.
- Brief staatssecretaris IenM, Gewasbeschermingsbeleid, Actieplan duurzame gewasbescherming, (kamerstuk 27858, nr.110, 2 juli 2012).
- Tweede nota duurzame gewasbescherming (bijlage bij kamerstuk 27858, nr. 146, 21 mei 2013).

Documenten veehouderij en gezondheid

- 'Mogelijke effecten van intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen', IRAS Universiteit Utrecht, NIVEL, RIVM, 7 juni 2011.
- Brief minister VWS, 'Aanbieding onderzoeksrapport relatie intensieve veehouderij en gezondheid van omwonenden', 21 juni 2011, kamerstuk 28973 nr. 67.
- 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', Gezondheidsraad, Den Haag, 30 november 2012.
- Brief staatssecretaris EZ, 'Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte', 14 juni 2013, kamerstuk 28973 nr.134.
- Brief staatssecretaris EZ en IenM, 'Veehouderij en gezondheid', 8 april 2014, kamerstuk 28973 nr. 137.

Documenten biodiversiteit en ecosystemen

- Brief minister LNV en staatssecretaris VROM, Biodiversiteit, kamerstuk 26407 nr. 22, 12 november 2004.
- 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008.
- Brief staatssecretaris EL&I, 'Aanbiedingsbrief Taskforce advies, Green Deals en programma Natuurlijk Ondernemen', kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.
- 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2010.
- Brief minister EL&I, 'Stand van zaken biodiversiteitsbeleid', kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012.
- 'Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', advies Taskforce Biodiversiteit, bijlage bij kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.
- 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012.
- Brief minister EZ en staatssecretaris IenM, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043 nr. 14, 28 maart 2013.
- Brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013.
- Brief staatssecretaris EZ, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043, nr. 29, 3 februari 2014.
- Brief minister LNV Bestuurlijk akkoord contouren Investeringsbudget Landelijk Gebied (kamerstukken II, 2004–2005, 29 800 XIV, nr. 5).
- ILG in uitvoering, Midterm review ILG, bijlage bij kamerstuk 29717 nr. 17, 6 juli 2010.
- Brief staatssecretaris EL&I, Ecologische Hoofdstructuur, Herijking EHS en Decentralisatie ILG, (kamerstuk 30825, nr. 81, 22 juni 2011).
- Memorie van Toelichting, Wijziging wet inrichting landelijk gebied, decentralisatie investeringsbudget, (kamerstuk 33441, nr.3, 17 oktober 2012).
- Brief staatssecretaris EZ, Ecologische Hoofdstructuur, Voortgang ILG, (kamerstuk 30825, nr. 188, 17 januari 2013).
- 6e Rapportage Comité van Toezicht Investeringsbudget Landelijk Gebied, 4 januari 2013.

Bijlage 3

Geïnterviewde personen

- de heer M.R. Bor (IenM)
- de heer J.H.M. Doljé (IenM)
- de heer F.M.C. van Dreumel (IenM)
- de heer J.M. Gadella (RWS)
- de heer M.J.A. Kraakman (RWS)
- mevrouw A.P.A. Mol (IenM)
- de heer J.E. Prast (IenM)
- de heer M.F. Pruijn (IenM)
- de heer K. de Snoo (IenM)
- de heer J. Spijker (RIVM)
- de heer M.S. Thijsen (extern, voormalig IenM)
- mevrouw R. van der Tol (IenM)
- de heer R.P. ter Weijden (IenM)
- mevrouw J. van Wensem (TCB)

Bijlage 4

Begeleidingscommissies

Leden begeleidingscommissies (allen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu)

- mevrouw G.A. Baptiste
- de heer G.J. Eshuis
- de heer P.L.C.M. Henkens
- de heer W.J. Kooij
- de heer K. Locher
- de heer E.A.J. Meeuwsen
- mevrouw A.P.A. Mol
- de heer M.F. Pruijn
- de heer E.P.T. Ruwiel

Deel II Deelrapportages

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

Beleidsdoorlichting Duurzaamheid Deelrapportage artikel 21.01 Afval en duurzaamheidsagenda

Referentie

Arnhem, 20 oktober 2014
Ons kenmerk 1014072-025/bge/aht

Inhoud

1 Inleiding

Dit rapport maakt deel uit van de beleidsdoorlichting van artikel 21 Duurzaamheid van de begroting van de ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) 2013. Het betreffende beleidsartikel bestaat uit drie subartikelen:

- 21.01 Afval en duurzaamheidsagenda.
- 21.02 Preventie en milieugebruiksruimte.
- 21.03 Ecosystemen en landbouw.

Voor elk van de drie subartikelen is een beleidsdoorlichting uitgevoerd. Dit rapport richt zich specifiek op 21.01 Afval en duurzaamheidsagenda. Uitgaande van het kader dat in de begroting 2013 wordt gegeven, richt de beleidsdoorlichting zich op de prestaties en uitkomsten van beleid in de periode 2006-2013. Voor afval heeft dit een andere betekenis dan voor de duurzaamheidsagenda. De duurzaamheidsagenda is, behoudens concrete onderdelen zoals duurzaam inkopen, van recente datum terwijl het afvalbeleid een lange historie heeft. De duurzaamheidsagenda draagt wel bij aan de ontwikkeling van de afvalbeheer in de richting van de circulaire economie. De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarbij gebruik gemaakt wordt van de resultaten van bestaande onderzoeken, rapportages, jaarverslagen en brieven van de minister aan de Tweede Kamer.

De beleidsdoorlichting dient antwoorden te geven op de volgende vragen (tussen haakjes staan de hoofdstukken en/of paragrafen waarin de vragen worden behandeld):

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? (hoofdstuk 1)
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht? (hoofdstuk 1)
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? (hoofdstuk 2)
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? (hoofdstuk 2)
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? (hoofdstuk 3)
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? (hoofdstuk 5)
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven? (hoofdstuk 5)
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? (hoofdstuk 4)
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. (hoofdstuk 4)
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? (hoofdstuk 4)
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? (hoofdstuk 4)
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? (hoofdstuk 4)
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest? (hoofdstuk 5)

In aansluiting op bovenstaande vragen zijn de volgende vragen meegegeven aan deze doorlichting.

- Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen?
- Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of –terrein op middellange termijn? Welke (fundamentele) keuzes impliceert dit; welke afwegingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten?

Scope van dit deelrapport

Vraag 1 en 2 **Welk beleidsartikel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?**

In het onderzoek waarvan we in dit deelrapport verslag doen, wordt van beleidsartikel 21 het subartikel 21.01 Afval en Duurzaamheidsagenda doorgelicht. Tegelijkertijd worden in separate deelonderzoeken de andere twee subartikelen door onderzoekers van KplusV doorgelicht. De aan dit beleidsartikel Duurzaamheid aanpalende beleidsartikelen, zoals welke betrekking hebben op waterbeleid, waterkwaliteit, gebiedsontwikkeling en ruimtegebruik bodem vallen buiten de doorlichting en worden op een ander moment onderzocht. De tijdstippen daarvan zijn thans niet bekend.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk schetst kort de context en het beleidsprobleem van het afvalbeleid en de duurzaamheidsagenda. Het hoofdstuk gaat tevens in op de verantwoordelijkheid van de minister van IenM op dit deel van het beleidsartikel en op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere actoren.
In het derde hoofdstuk worden de doelen, instrumenten en indicatoren voor het afvalbeleid gepresenteerd. Om inzicht te krijgen in de inhoud van het beleid dat wordt onderzocht wordt een reconstructie van het beleid gegeven in termen van doelen, subdoelen, instrumenten en indicatoren die inzicht moeten geven in de beleidsprestaties en effecten.
In het vierde hoofdstuk presenteren we de resultaten van de onderzoeken naar de werking van het beleid in de praktijk. Doelbereiking, prestaties en effecten worden zichtbaar gemaakt. Het vijfde hoofdstuk geeft inzicht in de budgetten van dit subartikel. Zo mogelijk wordt op basis van andere onderzoeken inzicht gegeven in de doelmatigheid in de besteding van de middelen. In het slothoofdstuk trekken we conclusies voor dit onderdeel van de beleidsdoorlichting en doen we aanbevelingen ter verbetering van het beleidsartikel.

2 Aanleiding afvalbeleid en duurzaamheidsagenda

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde:

vraag 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

vraag 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

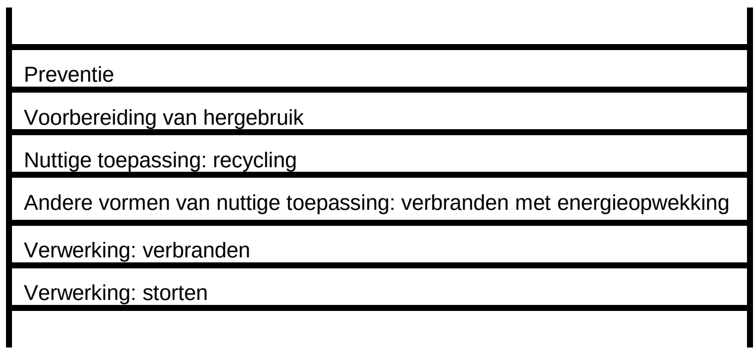
Beantwoording van deze vragen voor afval verschilt van de beantwoording voor de duurzaamheidsagenda. Daarom behandelen we ze in aparte paragrafen.

2.1 Afval en grondstof

Achtereenvolgens schetsen we de beleidscontext, het beleidsvraagstuk en de (ontwikkeling in) de rol van het ministerie op het beleidsveld.

2.1.1 Beleidscontext

Het afvalbeleid is in Nederland van oorsprong een beleid dat door gemeenten en provincies is opgebouwd: de gemeenten waren en zijn verantwoordelijk voor de afvalinzameling en droegen in de vorige eeuw zorg voor de verwerking van afval via storten of verbranden. De provincies waren verantwoordelijk voor sturing, beleid en vergunningverlening en handhaving. Sinds het begin van de 21^{e} eeuw is er veel veranderd op het vlak van afval. Marktwerking is steeds belangrijker geworden, nationale en internationale grenzen voor afvalverkeer zijn weggevallen en in Nederland heeft de rijksoverheid het afvalbeleid en de afvalplanning naar zich toe getrokken. Sinds eind 2008 is de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen van kracht.[1] De Kaderrichtlijn geeft definities van afvalstoffen en beoogt regelgeving te vereenvoudigen, gebruik van hulpbronnen te verminderen door onder meer hergebruik, en recycling van afvalstoffen te stimuleren. Voor dat laatste worden nationale overheden aangemoedigd om de zogenaamde afvalhiërarchie toe te passen. De afvalhiërarchie, die in Nederland al bekend stond onder de naam De Ladder van Lansink, presenteert een prioriteitsvolgorde voor de verwerking van afvalstoffen. Het doel ervan is ook in het eerste Landelijk Afvalbeheerplan opgenomen: z*orgen voor een milieukundige betere verwerking van afval met daarbij als denkraam het verschuiven van de verwerking naar hogere sporten op de ladder.*[2]



Figuur 1. Afvalhiërarchie.

[1] Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2009/98/EG.
[2] Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012, Den Haag 2003, p. 25.

Met het tot stand komen van het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP1) in 2003 is het afvalbeleid voor Nederland eenduidig en consistent geformuleerd. Andere overheden, bedrijven en burgers kunnen zich bij hun handelen richten op dat afvalbeheerplan. Het LAP werd de basis voor de ontwikkeling van het afvalbeleid en het afvalbeheer in Nederland. Provincies en gemeenten houden in hun beleid en bij vergunningverlening en handhaving rekening met het LAP. De Kaderrichtlijn afval uit 2008 heeft in beperkte mate aanleiding gegeven tot bijstelling van onderdelen van het LAP.
Het LAP1 is in 2010 opgevolgd door het LAP2.[3] Het LAP2 loopt van 2009 tot en met 2015 met een doorkijk naar 2021. LAP2 benadrukt het belang van materiaal ketenbeleid, zoals ook in de titel van het plan staat aangegeven. In 2011 volgde een brief van toenmalig staatssecretaris Atsma waarin de doelstellingen voor hergebruik en nuttige toepassing werden aangescherpt en een vervolgstap werd gezet naar bevordering van het ketenbeleid.[4] Het tweede Kabinet Rutte wijzigde de scope van het beleid verder door de ketenaanpak centraal te stellen en om te buigen naar de idee van een volledig circulaire economie en groene economische groei.[5] In hoofdstuk 4 gaan we daar nader op in.

Deze ontwikkeling van afvalbeheer naar ketenbeheer is ook terug te vinden in de ontwikkeling van het begrip 'nuttige toepassing' dat in de afvalhiërarchie uit de Afvalrichtlijn een centrale plaats inneemt. Daarin duidt nuttige toepassing zowel op recycling (materiaalhergebruik) als op verbranden met energieopwekking. In termen van de circulaire economie en het in de keten houden van materialen betekent nuttige toepassing in het ene geval (recycling) dat het materiaal in de keten blijft en in het andere geval (verbranden met energieopwekking) dat het materiaal uit de keten verdwijnt. Dit laatste staat in de afvalhiërarchie weliswaar al lager, maar is in het denken in termen van circulaire economie ongewenst (en gelijk aan storten en verbranden).

2.1.2 Beleidsprobleem

Vraag 3 **Wat was de aanleiding voor het beleid?**

Sinds de mens produceert en consumeert is er sprake van afval. Dit afval was in zijn oorsprong een lokaal probleem, waar op lokaal niveau (de gemeente) een oplossing voor werd gevonden. In de loop der jaren is er echter sprake van schaalontwikkeling. Eerst van lokaal naar regionaal, van regionaal naar provinciaal, naar landelijk en vervolgens naar internationaal niveau. Tegelijkertijd heeft afval zich ontwikkeld van een bijproduct van menselijk handelen zonder economische waarde naar een product met steeds grotere economische waarde. Er is sprake van een verandering in denken de afgelopen twintig jaar. Afvalstof zijn we gaan opvatten en inzetten als secundaire grondstof, als brandstof en nu als grondstof. Afvalstof staat niet aan het eind van de productielijn, maar is integraal onderdeel van een circulaire productieketen.

Het beleid van de overheden heeft daarop ingespeeld en geeft sinds het begin van deze eeuw actief sturing aan deze ontwikkeling van het denken over en het inzetten van afvalstoffen. Er is recent een andere sturingsfilosofie ontstaan waarbij de overheid meer als regisseur optreedt en ruimte biedt aan afwegingen en handelingen van maatschappelijke actoren.

[3] Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021, Naar een materiaal ketenbeleid, Den Haag 2010.
[4] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 'Meer waarde uit afval', 25-8-2011.
[5] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Van Afvalstof naar Grondstof, TK 33043, nr. 15, 20-6- 2013 en Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Invulling programma Van Afvalstof naar Grondstof, 26-1-2014.

Actualiteit van het vraagstuk

Het afvalvraagstuk is van alle tijden en is onverminderd actueel. Het is echter wel van karakter veranderd. Vooral ook de perceptie van het vraagstuk is veranderd. Afval is van een restproduct een product met toegevoegde economische waarde geworden. Deze wijziging in benadering naar een circulaire economie heeft voor het eerst in de begroting van 2013 zijn beslag gekregen. De eerste stappen op weg naar een circulaire economie zijn pas net gezet.

2.1.3 Rollen

Vraag 4 **Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?**

Ministerie van IenM

Tot en met 2010 was het ministerie van VROM verantwoordelijkheid voor het landelijk afvalbeleid. Dit ministerie heeft de twee Landelijke afvalbeheerplannen tot stand gebracht en vormde de schakel tussen de Europese Unie en de Nederlandse overheden en heeft ook actief bijgedragen aan totstandkoming van de Europese kaderrichtlijn. In 2010 is het ministerie van (IenM) tot stand gekomen.

Voor afval betekent dit dat de gehele taak integraal door het ministerie is overgenomen, waarbij de uitvoerende onderdelen van het ministerie van VROM zijn belegd bij Rijkswaterstaat en de inspectietaken (vergunningverlening en handhaving onder andere voor EVOA[6]) bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Daarnaast zijn uitvoerende taken die het ministerie van VROM had ondergebracht bij AgentschapNL grotendeels overgegaan naar Rijkswaterstaat.

Het ministerie is initiërend, regisserend en kaderstellend op het vlak van afval. Hiertoe wordt periodiek het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) opgesteld en zijn de afgelopen jaren via brieven aan de Tweede Kamer belangrijke richtinggevende kaders meegegeven aan de andere actoren op het beleidsveld.[7] Het ministerie neemt voorts het voortouw bij overleggen die gericht zijn op het maken van afspraken tussen overheden onderling en tussen overheden en het bedrijfsleven (zowel afvalbedrijven als producten).

Andere actoren

Bij de beschrijving van het beleidsveld tot en met LAP2 kende de beschrijving van de relevante actoren de volgorde van overheden, afvalbedrijfsleven, productiebedrijven (afvalproducerende bedrijven) en consumenten (preventie, bijdragen aan gescheiden inzameling, ontdoeners van restafval). In het huidige denken over circulaire economie komt het accent meer bij producenten te liggen die als eerste kunnen bijdragen aan het sluiten van de productieketens. Zij kunnen producten vernieuwen en producten produceren waarbij minder afvalstoffen vrij komen en die *recycle*baar/herbruikbaar zijn. Ook kunnen zij secundaire grondstoffen of recyclaten gebruiken in hun producten.

---

6 Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen.

7 Brief nr. 14 van de minister van economische zaken en de staatssecretaris van infrastructuur en milieu aan de voorzitter van de Tweede kamer, Groene economische groei in Neerland (Green Deal), 28 maart 2013. Brief nr. 15 van de staatssecretaris van infrastructuur en milieu aan de voorzitter van de Tweede kamer, Groene economische groei in Nederland, 20 juni 2013.

Daarnaast zijn consumenten belangrijke actoren in dit perspectief. Niet alleen waar het gaat om het scheiden van afvalstoffen met het oog op recycling, maar ook waar het gaat om zelf actief hergebruiken van producten en stoffen. Overheden en het ministerie van IenM worden in de circulaire economie veel meer kaderstellend en faciliterend.

Onderstaand overzicht geeft inzicht in de rollen van andere actoren in de afgelopen periode sinds 2006. De belangrijkste andere actoren op het beleidsveld zijn:

Overheden/overheidsgelieerd

- Europese Unie: stelt kaderrichtlijn voor afval op; deze werkt door in het Nederlands afvalbeleid.
- Gemeenten: opstellen operationeel beleid, uitvoering, (organisatie van) afvalinzameling, afvalcommunicatie met burgers, bevoegd gezag vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor aantal gemeenten: deelname in samenwerkingsverbanden of overheidsbedrijven voor inzameling van afval, en voor een aantal: deelname in publieke afvalverwerkingsorganisaties.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG): overlegpartner namens de gemeenten voor het ministerie en het georganiseerde bedrijfsleven.
- Provincies: vergunningverlening, toezicht en handhaving; voor een aantal: deelname in publieke afvalverwerkingsorganisaties.
- Interprovinciaal Overleg (IPO): overlegpartner voor vooral het ministerie voor de taakuitvoering door provincies.
- Omgevingsdiensten: uitvoering voor provincies en gemeenten van vergunningverlening en toezicht.
- NVRD: koepelorganisatie van overheidsmanagers op het vlak van afvalinzameling, ondersteunt onder meer individuele gemeenten en de VNG op het vlak van afval.

Afvalbedrijfsleven

- Afvalverwerkende bedrijven (eindverwerking en bewerking):
  - Publieke bedrijven.
  - Private bedrijven.
- Vereniging van Afvalbedrijven: koepelorganisatie; gesprekspartner namens afvalbedrijven voor ministerie en koepelorganisaties van overheden.
- BRBS Recycling: Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren; namens bedrijven uit bouw- en sloopsector gesprekspartner voor ministerie en koepelorganisaties van overheden.
- BVOR Branche vereniging Organische stoffen.
- FHG Federatie Hergebruik Grondstoffen.

Overig bedrijfsleven

- Productiebedrijven die producten met verpakkingen produceren.
- Productiebedrijven die vanuit het denken in ketens, producten op de markt brengen die verschillende levenscycli kennen en herbruikbaar zijn.
- VNO-NCW en MKB: overlegpartners van ministeries, waaronder het ministerie van IenM.

- Nedvang. Samenwerkingsverband van productiebedrijven op het vlak van verpakkingsmaterialen. Tot 1 januari 2014 regie over de inzameling en recycling van de verschillende soorten verpakkingsafval: papier en karton, glas, kunststof, metaal en hout. Thans: monitoring en stimulering van de inzameling en recycling van verpakkingsafval voor het Afvalfonds Verpakkingen.

Burgers

Met een rol in:
- Voorkomen van afval (preventie door typen producten inkopen, door reparatie en hergebruik).
- Zich ontdoen en scheiden van afvalstromen.
- Actief zijn op de markt van herbruikbare goederen.

Burgers zijn als afvalproducerende actoren niet georganiseerd.

2.2 Duurzaamheidsagenda

Het beleidsprobleem van de duurzaamheidsagenda is minder concreet dan bij afval. Er is niet één vraagstuk waarop het beleid van de agenda duurzaamheid een antwoord biedt. De vraagstukken waar de agenda duurzaamheid betrekking op heeft, zijn echter wel met elkaar verbonden.

2.2.1 Beleidscontext

Duurzaam consumeren en produceren

De duurzaamheidsagenda is als begrip geïntroduceerd in de begroting in 2012. De taken die onder dit beleidsterrein vallen, werden in eerdere begrotingen meer onder de noemer 'duurzaam produceren en consumeren' geschaard. De duurzaamheidsagenda betreft enerzijds een specifiek instrument, dat gericht is op het bundelen van de duurzaamheidsambities van het kabinet. Anderzijds betreft de duurzaamheidsagenda een breed veld aan activiteiten gericht op het verduurzamen van productketens. Hieronder vallen onderwerpen als duurzaam inkopen, maatschappelijk verantwoord ondernemen, eco-design en de ontwikkeling van duurzaamheidscriteria voor onder andere biomassa. Met de introductie van de duurzaamheidsagenda komt in het beleid en de instrumenten de koppeling tussen de economie en duurzaamheid steeds centraler te staan. Wanneer het gaat om het specifieke instrument van de duurzaamheidsagenda, wordt in de rapportage verwezen naar het 'instrument duurzaamheidsagenda'. Waar het het bredere beleidsveld betreft, staat alleen het begrip duurzaamheidsagenda vermeld.

Brede samenwerking

Om duurzaamheidscriteria te integreren in allerlei productketens, duurzaam consumeren te bevorderen, duurzaam inkopen te realiseren en MVO te stimuleren is samenwerking met meerdere ministeries vereist. Daarnaast heeft het beleid een internationale component. Productketens zijn in veel gevallen internationaal. Onder het beleidsterrein van de duurzaamheidsagenda vindt om die reden ook internationale beleidsbeïnvloeding plaats, onder andere gericht op het stimuleren van eco-design. De focus van het beleidsterrein ligt echter op het nationale beleid en nationale samenwerkingspartners als lagere overheden en het bedrijfsleven.

2.2.2 Beleidsprobleem

Vraag 3 **Wat was de aanleiding voor het beleid?**

De duurzaamheidsagenda is voortgekomen uit het besef dat om tot een duurzame samenleving te komen er slagen moeten worden gemaakt. Burgers en bedrijven zijn te verlokken tot meer duurzaam gedrag en handelingen gericht op bevordering van duurzaamheid wanneer er geen of zo weinig mogelijk drempels zijn om tot dat gedrag te komen. Bij het gedrag gaat het om onder meer duurzaam ondernemen, verduurzaming van de productieketen en bevordering van handelingen gericht op eco-innovatie.

In toenemende mate wordt erkend dat de belangen van “people”, “planet” en “profit” succesvol te verenigen zijn en dat dit nodig is om in de concurrentiestrijd mee te blijven doen. Vergroening van de economie kan alleen gestalte krijgen als overheden, bedrijfsleven, burgers en andere partijen de krachten bundelen, niet alleen in Nederland maar eveneens in Europees verband en internationaal.[8] Vanuit deze gedachte vindt in de periode 2006 – heden een omslag plaats in het denken over duurzaamheid. Duurzaamheid wordt steeds sterker gekoppeld aan economische ontwikkeling. Een aantal dossiers op het gebied van duurzaamheid, zoals duurzaam inkopen is van het begin af aan gekoppeld aan economische activiteiten. Later komen daar nieuwe instrumenten bij als het innovatieprogramma voor het MKB, de ontwikkeling van duurzaamheidscriteria, het ontwikkelen van nieuw economisch instrumentarium en de Green Deals.

In 2006 introduceert het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) het begrip van de duurzaamheidsagenda. Onder deze noemer van de duurzaamheidsagenda wordt een steeds groter aantal instrumenten voor de koppeling tussen duurzaamheid en economie ontwikkeld. De ambities uit de duurzaamheidsagenda worden onder meer uitgewerkt in de Lokale Klimaatagenda, in de Afvalbrief en in verschillende «green deals». In 2011 start het rijk ook met een specifiek instrument genaamd de Duurzaamheidsagenda. Middels het instrument van de Duurzaamheidsagenda geeft het kabinet aan op welke manier het de huidige economie wil ombuigen naar een groene economie. In 2012 is het instrument duurzaamheidsagenda voor het eerst zichtbaar/opgenomen in de begroting. Acties en instrumenten vallen onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries.

Actualiteit van het vraagstuk

De duurzaamheid van consumptie en productie is nog steeds een actueel vraagstuk. Voor het sluiten van productketens en het verleiden van consumenten tot duurzame beslissingen en duurzaam gedrag is voorlopig nog inzet nodig van de (rijks)overheid. De koppeling tussen duurzaamheid en economische groei staat daarbij onverminderd hoog op de politieke agenda.

[8] Agenda duurzaamheid; een groene groei-strategie voor Nederland, bijlage bij kamerbrief duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 1, 11 oktober 2011.

2.2.3 Rollen

Vraag 4 **Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?**

De essentie van de duurzaamheidsagenda is dat de rijksoverheid een rol heeft die gericht is op het agenderen, faciliteren en stimuleren van andere actoren: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Zij zijn degenen die de handelingen moeten verrichten en wier handelingen bepalen hoe duurzaam de samenleving kan worden. De ontwikkeling in de rol van de overheid en specifiek de minister van IenM op het vlak van het afvalbeleid convergeert in de richting van de rol die de minister van meet af aan heeft aangenomen op het vlak van de duurzaamheidsagenda.

Voorafgaand aan 2013 is ook sprake van intensieve samenwerking met medeoverheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, en burgers. De uitvoering van het beleid op het gebied van de duurzaamheidsagenda is deels verzorgd door:

- Het ministerie van VROM/IenM zelf.
- In samenwerking met andere ministeries (BZK, BuZA, EZ, Fin).
- In samenwerking met mede overheden (gemeenten en provincies).
- Samenwerking en delegatie aan SenterNovem, AgentschapNL, Rijkswaterstaat Leefomgeving, Syntens.

Samenwerking met bedrijfsleven (onder andere via brancheorganisaties) en maatschappelijke organisaties (onder andere natuur- en milieuorganisaties).

3 Beleid in theorie

Vraag 5 **Wat is de aard (en samenhang) van de ingezette instrumenten?**

Het beleidsterrein van afval en de duurzaamheidsagenda beschrijven we in dit hoofdstuk door de doelstellingen en subdoelstellingen te benoemen, en de instrumenten die moeten worden ingezet om de doelen te halen weer te geven, inclusief hun onderlinge samenhang. Daarnaast presenteren we de indicatoren die in de periode 2006-2013 zijn geformuleerd op het vlak van afval en de duurzaamheidsagenda. Hiermee geeft het hoofdstuk een antwoord op vraag 5 van de RPE.

3.1 Doelen

De doelstellingen van beleidsartikel 21.01 laten zien dat de sectorale doelstelling voor afval (in 2006) is geëvolueerd tot een meer integrale doelstelling die past op de visie op de functie van afvalstoffen in de productieketen c.q. in de circulaire economie.

Algemene doelstelling voor afval in begroting 2006[9]

In de begroting van 2006 van het toenmalige ministerie van VROM is een meer gespecificeerde doelstelling voor afval af te leiden in artikel 9: Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). De doelstelling voor afval luidt: de beheersing van risico's voor mens en milieu bij het omgaan met afvalstoffen, rekening houdend met sociale en economische factoren. Doel is om lekvrij steeds minder afvalstoffen te beheren en te verwerken.

Algemene doelstelling in de begroting 2013

De algemene doelstelling artikel 21 in de begroting 2013 is breder en meer integraal: het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties. Dit gebeurt onder andere door het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren zoveel mogelijk te behouden en de milieudruk in de hele levenscyclus van grondstoffen en producten te minimaliseren.[10]

De subdoelstelling voor afval en de duurzaamheidsagenda sluit daar op aan

- Doel: Reductie van milieubelasting door (ketengericht) afval- en productenbeheer.[11]
- Motivering: IenM zet concrete stappen om bedrijven te stimuleren en te faciliteren om slimmer om te gaan met grondstoffen, materialenkringlopen verder te sluiten, meer waarde uit afval te halen (zowel voor het milieu als de economie) via grondstoffenrotondes, ketenverduurzaming, eco-innovatie en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Naast milieuwinst leidt dit ook tot het versterken van de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven.

Voor een begrip van de ontwikkeling die afval heeft doorgemaakt en nog doormaakt en de convergentie met de agenda duurzaamheid presenteren we hieronder de ontwikkeling in doelstellingen en instrumenten.

[9] Tweede Kamer, 2005-2006, 30300, XI, nr. 2.
[10] Begroting IenM 2013, artikel 21; Tweede Kamer 2012-2013, 33400 XII, nr. 2.
[11] Begroting IenM 2012,operationele doelstelling artikel 54.14.

3.1.1 Doelen Afvalbeheer: Ontwikkeling 2006 – 2013

Het afvalbeleid heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld, van een beleid dat gericht is op het behalen van milieudoelstellingen en bevordering van zoveel mogelijk scheiding en hergebruik, naar het sluiten van de keten in het kader van de circulaire economie.

De doelstellingen uit 2006 en volgende jaren zijn concreet vorm en inhoud gegeven in het LAP2). Daarin heeft de circulaire economie nog geen invulling gekregen. In het LAP2 gaat het om het beperken van de milieudruk van productieketens, nog niet om het sluiten van de productieketens, al is de ketenaanpak al wel sinds 2007 in beeld. Accent op primair sluiten van ketens gebeurt al meer in de brief van voormalig staatssecretaris Atsma aan de Tweede Kamer ('Meer waarde uit afval'). De brief van de huidige staatssecretaris Mansveld over de invulling van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) van begin 2014 richt zich primair op het sluiten van de ketens en de circulaire economie.[12]

In termen van de Afvalhiërarchie wordt in de circulaire economie getracht om grondstoffen en producten zo lang mogelijk op de bovenste sporten te houden c.q. in de keten op de hoogste sporten te houden. Uiteindelijk verdwijnen producten op de lagere sporten en verdwijnen ze uit de keten. Het beleid is er niet alleen op gericht dat zo lang mogelijk uit te stellen, maar ook op het toevoegen van waarde in elke stap van de keten. Op die wijze tracht het afvalbeleid de economische groei te faciliteren en kosten van het gebruik van hulpbronnen tegen te gaan.

Het begin 2012 geformuleerde doel voor de begroting 2013 past nog meer in het stramien van het LAP2 en de brief van de staatssecretaris uit 2011. De VANG-brief uit 2014 gaat verder (zie ook hieronder).

Doelstellingen in het LAP

De doelstelling voor het afvalbeleid is verder vormgegeven in het tweede LAP2009-2021: het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer' en het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens.[13]

Het LAP presenteert vervolgens de volgende kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen:

1. Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat het totaal afvalaanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 73 Mton.
2. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 83% in 2006 naar 85% in 2015.
3. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 60% in 2015.
4. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval van 46% in 2006 naar 60% in 2015.

[12] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 'Meer waarde uit afval', 25-8-2011 en Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Invulling programma Van Afval naar Grondstof, 28-1-2014.
[13] Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021, versie 16 februari 2010.

5. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% nuttige toepassing van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte forse toename in de productie van deze afvalstroom in de komende jaren (van 24 Mton in 2006 naar 32 Mton in 2021).
6. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstroom van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021.
7. Reduceren van storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012.
8. Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk in 2015 voor minimaal vier prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
9. Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt.
10. Beter benutten van de restwarmte van afvalverbranding.
11. Realiseren van een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer.
12. Bevorderen van marktwerking en het vormgeven van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor storten.
13. Gebruiken van het Cradle-to-Cradle (C2C) concept als inspiratiebron bij de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
14. In het kader van de integrale ketenbenadering vanuit het afvalstoffenbeleid een bijdrage leveren aan de ambities op het gebied van duurzaamheid van het kabinet Balkenende IV:
    - In 2020 is de CO2-uitstoot met 30% verminderd ten opzichte van 1990.
    - In 2020 bestaat er geen gevaar meer voor mens en milieu als gevolg van de verspreiding van gevaarlijke stoffen.
    - In 2010 is het verlies van biodiversiteit gestopt.

Er worden in een evaluatieonderzoek nog enkele nevendoelen van het LAP2 genoemd:

- Het openstellen van landsgrenzen voor niet gevaarlijk brandbaar afval.
- Het realiseren van een meer Europees afgestemde regelgeving.
- Meer duidelijkheid bieden over de definitie van afval: wat is wel en geen afval?[14]

Doelstellingen 'Meer waarde uit afval'

In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer getiteld 'Meer waarde uit afval'[15] wordt in 2011 het afvalbeleid geactualiseerd en worden de ambities op het vlak van recycling aangescherpt. Hoofddoel is meer gescheiden inzameling en recycling en minder verwijdering van ons afval (door storten en verbranden). De brief bevat kwantitatieve doelen voor 2015. De doelstellingen hebben betrekking op:

- Stijging recycling van de totale hoeveelheid Nederlands afval tot 83% van de ingezamelde hoeveelheid.
- Stijging recycling van huishoudelijk afval tot 65% van de ingezamelde hoeveelheid, met deeldoelstellingen voor kunststof verpakkingsafval, textiel, kleine electr(on)ische apparatuur, gft en papier, grof huishoudelijk afval.
- Stijging recycling van bouw- en sloopafval tot 99% van de ingezamelde hoeveelheid.
- Stijging recycling van afval uit handel/diensten/overheid (HDO) tot 60% van de ingezamelde hoeveelheid.
- Vermindering van de hoeveelheid Nederlands afval in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) met 1 tot 1,5 mln. ton (dit is 3% van de totale hoeveelheid ingezameld afval).
- Daling van de hoeveelheid Nederlands afval dat wordt gestort met 0,25 mln. ton (dit is 0,5% van de totale hoeveelheid ingezameld afval).

[14] G.C. Bergsma *et al*., Evaluatie Landelijk afvalbeheerplan (LAP) 1 en 2, 2014.
[15] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 'Meer waarde uit afval', 25-8-2011.

Doelstellingen VANG

In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van begin 2014 over de invulling van het programma Van Afval naar Grondstof wordt de lijn van de bijdrage aan duurzaamheid doorgetrokken. VANG betekent echter ook een omslag. Het gaat niet alleen om meer recycling, waar 'Meer waarde uit afval' nog op aanstuurt, maar om een omslag in omgaan met grondstoffen, productie en consumptie en die moet leiden tot een circulaire economie. De doelstellingen uit het LAP zijn niet afdoende om wezenlijk bij te dragen aan de circulaire economie. Dat is wel het hoofddoel van het programma VANG: het bevorderen van de transitie naar een circulaire economie.
"Een circulaire economie is een economisch systeem dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en de waardecreatie in iedere schakel van het systeem nastreeft. Door het sluiten van technische en groene kringlopen verbetert het milieu, voorzien we duurzaam in onze welvaart en gaan we optimaal om met onze natuurlijke hulpbronnen."[16]

Voor afval relevante doelen in het programma VANG zijn:

- Verbetering van afvalscheiding en inzameling.
- Bestaand afvalbeleid richten op circulaire economie.
- Aanpakken van specifieke ketens en afvalstromen.

3.1.2 Doelen duurzaamheidsagenda

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 heeft de duurzaamheidsagenda hoofdzakelijk betrekking op duurzaam produceren en consumeren. In de begroting van 2013 is voor afval en de duurzaamheidsagenda hetzelfde subdoel geformuleerd: de reductie van milieubelasting door (ketengericht) afval- en productenbeheer (zie verder de voorgaande paragrafen).[17] Ook in eerdere begrotingen van VROM en IenM is het subdoel voor de duurzaamheidsagenda of duurzaam produceren gelijk aan het subdoel voor afval.

Het beleidsterrein van de duurzaamheidsagenda en duurzaam produceren heeft in aansluiting op het terrein afval een eigen invulling gekregen met doelen en ambities op een aantal deelterreinen:

- Duurzame biomassa.
- Instrument duurzaamheidsagenda.
- Duurzaam inkopen.
- Economisch instrumentarium.
- Green Deals.
- Duurzaam ondernemen door het MKB.

[16] Brief 28-1-2014 op. cit. p. 1.
[17] Begroting IenM 2012,operationele doelstelling artikel 54.14.

Duurzaam gebruik biomassa

- Doel: het verduurzamen van het gebruik van biomassa als randvoorwaarde bij de transitie naar een biobased economy.[18]
- Motivering: een transitie naar een biobased economy is alleen mogelijk indien de kansen van het gebruik van biomassa worden benut zonder dat dit de draagkracht van de aarde aantast of negatieve sociale gevolgen heeft.

Instrument duurzaamheidsagenda

- Doel: de Agenda Duurzaamheid zet uiteen wat de kabinetsinzet is om de samenleving te verduurzamen en geeft aan wat de speerpunten en belangrijkste acties van het kabinet zijn bij het creëren van een groene economie.[19]
- Motivatie: het kabinet geeft door middel van de Agenda Duurzaamheid antwoord op de maatschappelijke en politieke vraag om een visie op en een plan voor duurzame ontwikkeling. Met deze agenda wordt invulling gegeven aan de toezegging van staatssecretaris Atsma om een agenda voor duurzaamheid op te stellen en als reactie op een viertal moties. In de agenda kiest het kabinet voor de focus op een vijftal thema's.[20]

Duurzaam inkopen[21]

- Doel: het leveren van een bijdrage aan de realisatie van een meer duurzame samenleving middels het verlagen van de milieudruk (binnen product of materiaal ketens).[22]
- Motivatie: de rijksoverheid streeft ernaar middels het inkoopvolume van de overheden de markt aan te zetten tot verduurzaming van product(ketens). Overheden kunnen de markt stimuleren door vergroting van de marktvraag naar steeds duurzamere producten en diensten. Overheden kunnen daarnaast de innovatie in de markt, meer in het bijzonder de marktintroductie van steeds duurzamere producten en diensten bevorderen. En overheden geven het goede voorbeeld aan elkaar, andere sectoren en de samenleving.

Ontwikkelen economisch instrumentarium

- Doel: het leveren van een bijdrage aan de vergroening van de economie middels de ontwikkeling van een economisch en besluitvormingsinstrumentarium.[23]
- Motivatie: duurzaamheid en natuurlijk kapitaal dienen integraal onderdeel te zijn van productketens en economische ontwikkeling. Hiertoe dient duurzaamheid onderdeel te zijn van besluitvorming op deze terreinen. Enerzijds is hiervoor de ontwikkeling van een begrippenkader vereist (onder andere visievorming natuurlijk kapitaal), anderzijds zijn concrete instrumenten nodig die een groene groei van de economie bevorderen.

[18] Hoofdlijnennotitie Biobased Economy, bijlage 2 bij kamerstuk 32637 nr. 32, 2 april 2012.
[19] Kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 1, 3 oktober 2011.
[20] Kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 1, 3 oktober 2011.
[21] De impact van duurzaam inkopen, eindrapport VROM, december 2009, bijlage bij kamerstuk 30169 nr. 54, 24 april 2009.
[22] Ex-post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Ecorys, 25 november 2013, p.8.
[23] Deze doelstelling is afgeleid van de kabinetsreacties op het advies van de Taskforce Biodiversiteit, de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal en diverse interviews. De doelstelling is in deze vorm niet opgenomen in een aparte beleidsnota of begroting.

Green Deals

- Doel: het optimaal benutten van de dynamiek en creativiteit in de samenleving voor groene groei.
- Motivatie: De Green Deal-aanpak is een laagdrempelige manier waarop bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties samen met de rijksoverheid werken aan groene groei. In de praktijk wordt geconstateerd dat uiteenlopende belemmeringen initiatieven voor groene groei in de weg staan. Daardoor komen deze initiatieven niet of langzamer dan bedoeld van de grond. De Green Deal-aanpak is gericht op het wegnemen van die belemmeringen, waardoor initiatieven (sneller) tot stand komen.[24]

MKB-innovatieprogramma Doe Mee (afgerond in 2012)

- Doel: stimuleren van duurzaam ondernemen in het MKB en samenwerking bij bewustwording en kennisverspreiding.[25]
- Motivatie: het MKB Doe Mee programma is vooral bedoeld om het MKB bewust te maken van de noodzaak om duurzaam te ondernemen en aan te zetten tot toepassing van technologie en kennis op gebied van duurzame innovatie en het initiëren van besparingen op het terrein van milieu en energie, die aansluiten op hun innovatie ambities. Dit wordt onder andere bereikt door samen te werken met relevante brancheorganisaties.

3.2 Instrumentarium

3.2.1 Afval

Begroting

In de Begroting 2013 artikel 21 Duurzaamheidsagenda zijn geen instrumenten opgenomen. Er wordt verwezen naar het LAP2 (zie hieronder). In de Begroting van 2006 zijn wel instrumenten opgenomen in artikel 9.

Regulerende instrumenten

- Wet- en regelgeving op afvalgebied (Wet milieubeheer, Wm).
- (Bestuurlijk) overleg met andere overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.
- Handhaving van het afvalbeheer, binnenlands en grensoverschrijdend.
- Convenanten, zoals het Convenant Verpakkingen.

Financiële instrumenten

- Fiscale maatregelen: ter voorkoming/vermindering van het storten van afvalstoffen en de inzameling van afvalstoffen.
- Subsidieverlening: voor de bevordering van milieudruk-vermindering, voor preventie door bevordering van duurzaam ondernemen en voor hergebruik van afval en inzet van afval voor energiewinning.

---

[24] Voortgangsrapportage Green Deals, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, 26 november 2013.
[25] Evaluatie Doe Mee-project, EIM, Zoetermeer, 7 juni 2010, p.6.

Communicatieve instrumenten

- Voorlichting en communicatie, voorlichting over vastgesteld beleid en communicatie in het kader van voorbereiding van beleid.

Landelijk Afvalbeheerplan

In het LAP staan diverse instrumenten genoemd die in vijf categorieën zijn verdeeld.

I. Communicatie:
   Voorlichtingscampagnes bij gemeenten over omgaan met afval, afvalpreventie en afvalscheiding.
II. Financiële instrumenten:
   - Belasting op milieugrondslag:
     - Stortbelasting: verhogen.
     - Verbrandingsbelasting: invoeren.
     - Verpakkingsbelasting: ingevoerd in 2008.
   - Producentenverantwoordelijkheid invoeren, inclusief financiële verantwoordelijkheid.
   - Tariefdifferentiatie toegepast op aangeboden (huishoudelijk) afval.
III. Stimulerende instrumenten:
   - Kennisontwikkeling en uitwisseling bevorderen.
   - Duurzaam inkopen.
IV. Regulerende instrumenten:
   - Regulering via geboden en verboden waarbij de lastendruk zo beperkt mogelijk blijft.
V. Deregulering:
   - Vergunningplicht vervangen door algemene regels.
   - Bijstellen van regels voor afvalstromen die nuttig kunnen worden toegepast.

'Meer waarde uit afval'

In de kamerbrief 'Meer waarde uit afval' staan veel acties genoemd die moeten leiden tot de doelstellingen. Afhankelijk van de formulering kunnen ze wel of niet als instrument worden opgevat. Ze zijn hieronder per doelstelling opgesomd.

Consumentenvoorlichting

- Inzetten van (nieuwe) media om de burgers te wijzen op nut en noodzaak van preventie en afvalscheiding.

Minder afval

- Afvalpreventieprogramma's in het Landelijk afvalbeheerplan opnemen.
- Vormgeven van projecten, communicatie enzovoorts voor de Europese week van de afvalvermindering.
- Bezien of het gebruik van plastic tassen in Nederland op basis van vrijwillige afspraken kan worden verminderd.
- Analyse uitvoeren naar de milieudruk van de plastic wikkels om tijdschriften en van alternatieven.
- Stopzetten van overbodig gebruiken van kunststof wikkels en indien mogelijk de kunststof wikkels te vervangen door alternatieven.

Meer recycling

- Textiel: diverse acties, onder meer bezien op welke manier textielinzameling bij gemeenten kan worden verhoogd en het zoeken naar nieuwe markten voor gerecyclede vezels.
- Kunststof: acties bij deze stroom zijn afhankelijk van de afspraken over het vervolg van de Raamovereenkomst Verpakkingen.
- Fosfaat: gesprek met de hele keten beleggen via het nutriëntenplatform en potentieel aan fosfaatterugwinning voor Nederland in kaart brengen.
- Elektr(on)ische apparatuur: communicatie richting consumenten versterken.
- (Grof) huishoudelijk afval: verhogen van de gescheiden inzameling en terugdringen van de hoeveelheid te verbranden restafval.
- Voor meubelen en matrassen: bezien of een business case voor de recycling mogelijk is.
- Papier: diverse acties, zoals het bevorderen van de inzet van alternatieve grondstoffen, het lokaal meer samenwerken van grafische ondernemers en een proefproject met een printerloos kantoor.
- Voedsel: het uitvoeren van twee projecten om voedselverspilling in de consumptie- en afvalfase tegen te gaan.
- Bouw- en sloopafval: diverse acties, zoals het bouwen van een marktplaatsachtige applicatie op internet.
- PVC: diverse acties, zoals het inzetten van het instrument duurzaam inkopen, het formuleren van kwaliteitscriteria en/of keurmerk, het stimuleren van laagdrempelige inzameling, het uitwerken van een communicatiestrategie en het nagaan of het mogelijk is om een pilot uit te voeren voor het gebruik van PVC-recyclaat in kozijnen.
- Informatie uitwisseling en innovatie: grondstoffenrotonde onderwerp maken van de vierde Innovatie-estafette van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, bezien of het platform Materiaalschaarste kan worden benut voor kennisuitwisseling over materiaalgebruik en –terugwinning, stimuleren van duurzaam innoveren bij het MKB door het programma 'MKB Doe Mee' en inzetten op het aan laten sluiten van de jaarlijkse programmering van financiële middelen uit de Europese Kaderprogramma's voor Onderzoek en Ontwikkeling (KP) en voor Concurrentie en Innovatie (CIP) op de behoeften van de recycling sector.

Minder verwijdering

- In internationaal verband voorstellen om Europese minimumstandaarden op te stellen.
- Door de wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) wordt de lijst van afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt, uitgebreid met 14 afvalstoffen.
- Standpunt rijksoverheid opstellen over het onderzoek naar de economische situatie van de stortsector in 2011.

Minder regels en administratieve lasten

- Meer communiceren over wanneer afvalstoffenregelgeving van toepassing is.
- In samenwerking met het Verenigd Koninkrijk een hulpmiddel ontwikkelen om het bedrijfsleven en bevoegd gezag te ondersteunen bij het beantwoorden van vragen of een bepaald materiaal een afvalstof is of niet.
- Een Nederlandse set einde-afval criteria voor puingranulaat opstellen.
- Bezien of einde-afval criteria kunnen worden opgesteld voor papiercellulose dat wordt gebruikt als stuifbestrijder.
- Versoepeling van de verplichtingen behorende bij de lijst van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB-lijst).

- Voor grensoverschrijdend transport (EVOA) worden de vereisten bij kennisgevingprocedures verduidelijkt en wordt directe ondersteuning verzorgd voor bedrijven die afvalstoffen willen in-, uit- of doorvoeren.
- Bij de Europese Commissie inzetten op ruime interpretatie van de in de kaderrichtlijn afvalstoffen opgenomen term 'uit de land- en bosbouw'.
- Met stakeholders overleggen voor welke andere organische stromen vrijstelling van afvalstoffenregelgeving gewenst is. Afhankelijk van resultaat: oplossingen op maat realiseren of aanpassen regelgeving.
- Aanpassen positieve lijst in mestregelgeving voor covergisting.
- Streven naar het verkorten van de proceduretermijn als de omgevingsvergunning gewijzigd moet worden bij de inzet van afvalstoffen.

Handhaving

- Inzetten op de naleving van regelgeving door producenten en importeurs van elektr(on)ische apparaten.
- Realiseren van een netwerk met toezichthouders in de producerende landen van apparatuur (met name China).
- Controles bij Nederlandse en buitenlandse verwerkers van verpakkingsafval.
- Bij producenten en importeurs van verpakkingen in Nederland nagaan of er niet teveel zware metalen in de verpakkingen zitten.
- Nagaan of verpakkers voldoende werk maken van preventie (voorkomen van onnodig zware of moeilijk te recyclen verpakkingen).
- Zicht krijgen op de naleving van de minimumstandaarden van het LAP.
- Controles en administratief onderzoek bij de inzameling van afvalstoffen van met name zeeschepen.
- Controles uitvoeren op uitvoerstromen van verpakkingsafval.
- Versterking van de naleving van de EVOA door bedrijven, met name bij bedrijven die elektronica-afval illegaal uitvoeren naar niet-OESO landen en nieuwe toetreders tot de EU.
- Meerjarig oppakken van het handhaven op het wegmengen van (gevaarlijke) afvalstoffen in bunkerolie.
- Investeren in duurzame internationale netwerken van handhaving voor informatie-uitwisseling, samenwerking en de bestrijding van afvaldumping.
- Investeren in de ontwikkeling van inzamel- en verwerkingssystemen van elektronica-afval in Ghana.
- Onderhouden van de goede samenwerking met de autoriteiten in China voor de bestrijding van de illegale transportroutes van afval via Hong Kong.

Overig

- Op basis van evaluaties over producentenverantwoordelijkheid, bij komende wijzigingen in de regelgeving aandacht geven aan het zo helder mogelijk beleggen van verantwoordelijkheden van de diverse spelers in de keten.
- Rijkswaterstaat, stichting Nederland Schoon en de VNG overleggen over mogelijke concrete maatregelen om het zwerfafvalprobleem aan te pakken.
- In het milieubeleidsplan voor Caribisch Nederland de hoofdlijnen van het te voeren afvalbeleid opnemen en de eilandbesturen bijstaan in het opstellen van de eilandelijke milieuprogramma's waar ook afvalbeheer een onderdeel van uitmaakt.
- Het onderwerp 'Verduurzaming Bouwbesluit' opnemen in het instrument Duurzaamheidsagenda.

Van Afvalstof Naar Grondstof

In de Kamerbrief VANG staan verschillende instrumenten en acties genoemd die moeten leiden tot de doelen die op hun beurt bijdragen aan het realiseren van een circulaire economie.

Verbeteren van afvalscheiding en inzameling

- Onderzoek en afspraken met de sector inzake verbeterde afvalscheiding.
- Uitvoering Greendeal voor duurzaam gebruik van bodemassen.
- Visie en aanpak opstellen en opzetten kennisnetwerk gescheiden inzameling huishoudelijk afval.
- Inspireren tot afvalscheiding via project Duurzaam doen.
- Opstellen plan van aanpak betere afvalscheiding (semi) openbare ruimte en KWD.

Bestaand afvalbeleid richten op Circulaire economie

- Onderzoek en inventarisatie belemmeringen in regelgeving.
- Door e-tool toepassen einde-afval stimuleren.
- Opstellen criteria voor einde-afval granulaat.
- Optimaal gebruiken ruimte in EVOA.
- Aanpassing van het LAP op het vlak van stimuleren innovatie recycling.
- Europese normen doorlichten en richten op circulaire economie.

Aanpak specifieke ketens en afvalstromen

- Inrichten van steunpunt ketenaanpak.
- Aanjagen van specifieke ketens zoals die van kunststoffen.
- Hoogwaardige inzet van biotische reststromen.
- Milieunormen organische stoffen richten op sluiten van ketens.
- Doorontwikkeling duurzaamheidcriteria voor biomassa.

Met de publicatie van VANG heeft het instrumentarium op het vlak van afvalbeheer zich definitief ontwikkeld van:

- Regulering.
- Stimulering met financiële instrumenten.
- Communicatie en onderzoek.

Naar:

- Meer overleg met partijen.
- Gericht op het sluiten van overeenkomsten/greendeals.
- Entameren van projecten samen met andere partijen.
- Onderzoek (laten) verrichten ter facilitering van andere partijen.

Het communicatie instrument is belangrijker en veelzijdiger geworden en gericht op afspraken maken met partijen. Financiële instrumenten en regulering kunnen onderdeel zijn van die afspraken.

3.2.2 Duurzaamheidsagenda

Begroting[26]

In de Begroting 2013 artikel 21 Afval en duurzaamheidsagenda zijn instrumenten in het kader van de duurzaamheidsagenda niet specifiek benoemd. Wel wordt bij de beschrijving van de rol en verantwoordelijkheden van de minister verwezen naar een aantal instrumenten. In de begroting van 2012 is wel een aantal instrumenten specifiek voor de duurzaamheidsagenda benoemd:

Financiële instrumenten

- Subsidieverlening in het kader van voorlichting aan burgers over duurzame handelingsperspectieven en ondersteuning van bedrijven bij verduurzaming van hun productieprocessen.

Communicatieve instrumenten

- Voorlichting en communicatie, voorlichting over vastgesteld beleid en communicatie in het kader van voorbereiding van beleid.
- Ondersteuning bedrijfsleven om te komen tot ketenverduurzaming, maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en eco-innovatie.
- Coördinatie beleid in Europees en mondiaal verband om het internationale level playing field voor duurzaamheid te versterken.
- Kennisontwikkeling, onder andere over duurzame ontwikkeling in afwegingskaders.
- Stimuleren van de markt door beïnvloeding van de consumentenvraag en de inkoopkracht van overheden.
- Coördinatie van de uitvoering van het instrument Duurzaamheidsagenda.

Instrumenten op deelterreinen

Duurzaam gebruik biomassa[27]

- Het ontwikkelen van duurzaamheidscriteria voor biomassa en een toetsingskader duurzame biomassa.
- Pilots voor de toepassing van duurzaamheidcriteria.
- Ontwikkeling van duurzaamheidssystemen, de certificatie van duurzame biomassastromen en het gebruik daarvan door bedrijven.
- Ondersteuning van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa.
- Internationale samenwerking voor het ontwikkelen van internationale standaarden voor de duurzaamheid van biobrandstoffen, bio-energie en biobased producten. Dit gebeurt onder ander via de OESO, FAO, UNEP, ISO en CEN.
- Stimuleren hantering van aanvullende duurzaamheidscriteria door het bedrijfsleven.
- Ontwikkeling en verspreiding van kennis en transparantie over de aard en herkomst van de biomassa.

---
[26] Begroting IenM 2012 en 2013.
[27] Hoofdlijnennotitie Biobased Economy, bijlage 2 bij kamerstuk 32637 nr. 32, 2 april 2012.

Instrument duurzaamheidsagenda

- Bundeling kabinetsambities op het terrein van duurzaamheid middels de Agenda Duurzaamheid.
- Focus op vijf thema's in het duurzaamheidsbeleid, te weten: grondstoffen en productketens, duurzaam water- en landgebruik, voedsel, klimaat en energie, mobiliteit.

Duurzaam inkopen en ontwikkelen duurzaamheidcriteria voor duurzaam inkopen

- Ontwikkeling van duurzaamheidcriteria voor inkoopbeleid overheden.
- Monitoring van vorderingen.
- Communicatie en voorlichting aan belanghebbenden.
- Stimuleren van innovatie.

Ontwikkelen economisch instrumentarium

- Het ontwikkelen van en communicatie over economisch instrumentarium, opdat bedrijven hun duurzame producten en diensten concurrerender in de markt kunnen zetten.
- Ontwikkelen en stimuleren van financieringsinstrumenten om de waarde van biodiversiteit en natuurlijk kapitaal tot uitdrukking te brengen in het economisch verkeer.[28]

Green Deals

- Ondersteunen en aanjagen van overeenkomsten en samenwerkingsafspraken tussen private partijen en de rijksoverheid en tussen het rijk en mede-overheden.
- Wegnemen knelpunten in wet- en regelgeving.
- Versterken van netwerken.

MKB-innovatieprogramma Doe Mee

- Stimuleren duurzame innovaties in het MKB.
- Ondersteuning en financiering van programma MKB Doe Mee.
- Ontwikkeling 'Duurzaamheid Quickscan' (DQS) en het 'duurzaamheid innovatieactieplan' (DIAP).
- Bewustwording en kennisverspreiding.

Samenvattend is voor de duurzaamheidsagenda het instrumentarium van communicatie en kennisontwikkeling dominant. Het ministerie van IenM ontwikkelt nieuwe begrippen, strategieën en concrete instrumenten om duurzaamheid te integreren in productketens en economische besluitvormingsprocessen. De focus is daarbij verschoven van het zelf initiëren van een duurzame transitie (onder andere middels duurzaam inkopen), naar het faciliteren van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers om duurzaamheid te integreren in productie en consumptie.

[28] Begroting 2013, artikel 21, p. 108.

3.3 Indicatoren

3.3.1 Afval

Op een aantal plekken zijn indicatoren aangegeven. De begroting 2013 en de VANG-brief bevatten geen indicatoren.

Begroting

In de Begroting 2013 van IenM artikel 21 zijn voor afval geen indicatoren opgenomen. Wel wordt verwezen naar de doelstellingen in het LAP2. Daarin staan wel indicatoren, zoals we hieronder aangeven.

In de Begroting van 2006 van het ministerie van VROM zijn prestatie-indicatoren genoemd. Dit betreft de hoeveelheden verbrand, gestort en geloosd afval, de hoeveelheid nuttige toepassing, ten opzichte van (de groei van) het afvalaanbod. Voor de presentatie van de indicatoren baseert de begroting zich op het LAP1. De streefwaarden in de doelstelling voor 2012 zijn de volgende.

Omschrijving	Doelstelling 2012 in Mton
Afvalaanbod	66
Nuttige toepassing	55
Verbranden	8
Storten	2
Lozen	1

Tabel 1. Indicatoren afvalaanbod Begroting VROM 2006.

Landelijk Afvalbeheerplan

Voor de indicatoren in deze beleidsdoorlichting richten wij ons vooral op het Landelijke afvalbeheerplan. En wel LAP2. Daarnaast bevatten de doelstellingen in de brief 'Meer waarde uit afval' concrete indicatoren.

De indicatoren zijn door de rijksoverheid opgenomen in de kwantitatieve doelstellingen die in paragraaf 1.3 zijn genoemd.

	Doelstellingen uit LAP2	Indicatoren		
		2006	2015	Ander jaar
1	Beperking hoeveelheid afvalstoffen		68 Mton	73 Mton in 2021
2	Percentage nuttige toepassing Nederlands afval	83%	85%	
3	Percentage nuttige toepassing huishoudelijk afval	51%	60%	
4	Percentage nuttige toepassing HDO	45%	60%	
5	Percentage nuttige toepassing bouw en sloopafval	95%	> 95%	
6	Percentage industrieel afval	90%	> 90%	
7	Gestort brandbaar afval			0 in 2012
8	Reduceren milieudruk zeven prioritaire stromen		20%	
9	Optimaal benutten energie-inhoud afval	Toename energie per kg verbrand afval		
10	Beter benutten restwarmte afvalverbranding	Idem		
11	Realiseren gelijk Europees speelveld	p.m.		

12	Bevorderen van marktwerking	Meer activiteiten naar en uit andere landen
13	Gebruiken van Cradle to Cradle	Zie 8
14	Bijdrage aan ambities duurzaamheid Vermindering CO2 uitstoot Geen gevaar meer van verspreiding gevaarlijke stoffen Stoppen verlies aan biodiversiteit in 2010	Afname CO2 emissies Vermindering emissies verontreinigde stoffen Achteruitgang biodiversiteit gestopt in 2010

Tabel 2. Doelen en effectindicatoren LAP2.

Kamerbrief 'Meer waarde uit afval'

Net als in het LAP staan in de Kamerbrief 'Meer waarde uit afval' kwantitatieve doelstellingen waaruit de effectindicatoren zijn af te leiden.

Doelstellingen uit 'Meer waarde uit afval'		Indicator voor 2015
1	Percentage recycling Nederlands afval	83%
2	Percentage recycling huishoudelijk afval	65%
3	Percentage recycling HDO	60%
4	Percentage recycling bouw en sloopafval	99%
5	Daling hoeveelheid verbrand Nederlands afval in AVI's	1 – 1,5 Mton
6	Daling hoeveelheid gestort Nederlands afval	0,25 Mton

Tabel 3. Doelen en effectindicatoren uit Kamerbrief 'Meer waarde uit afval'.

De Kamerbrief over VANG bevat geen meetbare indicatoren. In deze beleidsdoorlichting worden echter wel de resultaten van het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) meegenomen. PBL voert thans een *quickscan* uit naar VANG.

3.3.2 Duurzaamheidsagenda

Begroting

Voor de duurzaamheidsagenda zijn geen kwantitatieve indicatoren opgesteld. Wel is in de begroting van IenM van 2012 een aantal 'meetbare' prestaties gedefinieerd voor de uitvoering van het interdepartementale instrument van de Duurzaamheidsagenda:[29]

- De interdepartementale Duurzaamheidsagenda wordt samen met het bedrijfsleven uitgevoerd en de coördinerende rol van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voor nationale duurzaamheid krijgt verder vorm.
- Nederland draagt bij aan de herziening van de Richtlijn Eco-design met als inzet een verbreding naar alle relevante milieugevolgen en in beginsel alle producten.
- De MVO monitor waarmee het niveau van ondernemen transparant kan worden gemaakt, wordt gestimuleerd in meerdere sectoren. Het bedrijfsleven wordt gefaciliteerd bij eco-innovatie, door voortzetting van het programma MKB Doe Mee en de ontwikkeling van nieuwe modellen voor duurzaam ondernemen. Het programma MKB Doe Mee is ondertussen afgerond.
- De systematiek van Duurzaam Inkopen wordt aangepast, waardoor het inkoopproces zal verbeteren. Innovatie wordt gestimuleerd via vijf concrete en grootschalige initiatieven (de elektrische auto, rijksgebouwen, woningen, scholen en duurzame wegen) en via het versterken van de rol van overheidsinkopers als eerste gebruikers van innovaties.

[29] Begroting IenM 2012, p.160.

Als algemene monitoringsinstrumenten van duurzaamheid in Nederland wordt gebruik gemaakt van de 'Monitor duurzaam Nederland', een uitgave van het Centraal Planbureau. Daarnaast biedt ook de 'Balans voor de leefomgeving' van het Planbureau voor de Leefomgeving inzicht in de ontwikkeling van de leefbaarheid en duurzaamheid in Nederland.

Indicatoren op deelterreinen

Op de deelterreinen van de duurzaamheidsagenda zijn geen indicatoren of streefwaarden vastgesteld in het beleid, behalve voor duurzaam inkopen.

Duurzaam inkopen

Voor duurzaam inkopen zijn door overheden doelstellingen per sector geformuleerd. De overheden hebben afgesproken deze percentages als resultaatverplichting op te vatten.

Sector	Doelstellingspercentage
Kerndepartementen	100% in 2010
Agentschappen en diensten	100% in 2010
Provincies	50% in 2010
Gemeenten	75% in 2010 100% in 2015
Waterschappen	50% in 2010
Universiteiten	50% in 2012
Hogescholen	50% in 2012

Tabel 4. Doelstellingen overheid duurzaam inkopen.[30]

In de Kamerbrief van 7 februari 2014 staat overigens dat vanwege de hoge gerealiseerde percentages in 2010 en de hogere ambitie van het rijk en de mogelijkheden en de ambitie in de markt de kwantitatieve monitoring van minimumeisen niet zal worden voortgezet.[31]

[30] Monitor Duurzaam Inkopen 2008, PriceWaterhouseCoopers, 24 februari 2009, p.9.
[31] Kamerbrief minister wonen en Rijksdienst, 'Duurzame ontwikkeling en beleid', kamerstuk 30196, nr. 233, 7 februari 2014.

4 Beleid in praktijk

In dit hoofdstuk gaan we voor de verschillende doelen uit de beleidsdocumenten in op de doelbereiking. Daarnaast doen we waar dit mogelijk is op basis van bestaande onderzoeken en rapportages uitspraken over de effectiviteit van het beleid en van de instrumenten.

4.1 Evaluatie van afval en duurzaamheidsagenda

4.1.1 Evaluatiestudies

Vraag 8 **Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?**

In dit syntheseonderzoek hebben we gebruik kunnen maken van de volgende evaluatiestudies:

- C.G. Bergsma *et al*. (CE Delf), Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan 1 en 2, Delft, 23 april 2014.
- Planbureau voor de leefomgeving, concept PBL-notitie reflextie op Van Afval Naar Grondstof, september 2014.
- De impact van duurzaam inkopen, eindrapport VROM, december 2009.
- Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Eindrapport, Ecorys, 25 november 2013.
- Voortgangsrapportage Green Deals, 26 november 2013.
- Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013.
- Evaluatie Doe Mee-project, EIM, Zoetermeer, 7 juni 2010.
- Evaluatie Doe Mee 2.0, EIM, Zoetermeer 14 juni 2012.

Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van diverse monitoringsrapportages en algemene onderzoeksrapporten van onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS, waaronder:

- Jaarlijkse monitoringsrapportages van het LAP.
- Nederlands afval in cijfers van RWS Leefomgeving.
- Monitor Duurzaam Inkopen 2008, PriceWaterhouseCoopers, 24 februari 2009.
- Monitor Duurzaam Inkopen 2010, KPMG, Amstelveen, 15 juni 2011.
- 'Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2010.
- 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012.
- 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011.

Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan 1 en 2 2014

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft CE Delft gevraagd een beknopte ex-post evaluatie uit te voeren van het LAP1 en LAP2. De evaluatie is uitgevoerd conform de vereisten volgens de Regeling Periodiek Evaluatie-onderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën van 31 augustus 2012. Het bureau heeft gebruik gemaakt van feiten en cijfers van vooral het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en het CBS. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van het ministerie van IenM, inclusief RWS en vertegenwoordigers van brancheorganisaties op het vlak van afvalbeheer en van andere overheden.

Het LAP bestrijkt zich met zijn 84 deelsectorplannen het gehele afvalbeheerterrein. CE geeft aan dat de vraag naar doeltreffendheid van LAP niet goed te beantwoorden is. Bij de vraag naar doelmatigheid, beperken de onderzoekers zich niet tot de uitgaven van de rijksoverheid (het ministerie van IenM) maar nemen zij het totaal aan afvalkosten van overheden, bedrijfsleven en burgers in beschouwing.

Quickscan VANG

PBL heeft in de zomer van 2014 een quickscan uitgevoerd om een antwoord te krijgen op de vraag of de acties opgenomen in de VANG-brief een circulaire economie adequaat bevordert. Het PBL heeft gebruik gemaakt van interviews met deskundigen in het beleidsveld.[32]

Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen 2013

In opdracht van het ministerie van IenM heeft Ecorys het beleid omtrent duurzaam inkopen geëvalueerd. In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen voor informatie, namelijk literatuurstudie (o.a. eerdere monitors, kamerstukken, en deel evaluaties), enquêtes (uitgezet onder bedrijven en aanbestedende diensten) en interviews met een brede groep betrokkenen.

Externe audit Green Deal aanpak 2013

Kwink Groep heeft in opdracht van het ministerie van Economische Zaken een externe audit uitgevoerd naar (de effectiviteit van) de Green Deal aanpak, op basis van de volgende onderzoeksvraag: “Hoe draagt de Green Deal aanpak bij aan het bevorderen van groene groei”? Begin 2012 is Agentschap NL begonnen met het monitoren van de stand van zaken van de afzonderlijke Green Deals. Op basis daarvan zijn voortgangsrapportages opgesteld. In de audit zijn in aanvulling op deze gegevens negentien deals geselecteerd die middels diepte-interviews nader zijn beschouwd.

Evaluatie Doe Mee-project 2010 en Doe Mee 2.0 2012

In opdracht van Syntens, de uitvoerende organisatie van het project MKB Doe Mee, heeft EIM Panteia in 2010 en 2012 de projecten MKB Doe Mee en MKB Doe Mee2.0 geëvalueerd. Hierbij is onderzocht in hoeverre de voorgenomen prestaties zijn gerealiseerd, tot welke resultaten de inspanningen hebben geleid en welke resultaten en effecten nog vallen te verwachten. De onderzoeken zijn uitgevoerd middels deskresearch, enquêtes en interviews onder de doelgroepen.

4.1.2 Witte vlekken

Vraag 9 **Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?**

Afval

Zoals in 4.1.1 is aangegeven bestrijkt het LAP het gehele beleidsterrein afval. De evaluatie richt zich op de doelen die in het beleidsdeel van het LAP staan en niet de 85 deelsectoren op het beleidsterrein afval.

---

[32] Rood en Hanemaaijer, 2014.

Beleidsartikel 21.01 is voor het onderdeel op zodanige wijze geformuleerd, dat het zich al richt op de beleidslijnen die in onder meer de beleidsbrieven over groene groei (2013 en 2014) zijn geformuleerd, daarvoor zijn nog geen evaluatiestudies beschikbaar. Wel is er een quickscan van het PBL.

Duurzaamheidsagenda

Veel activiteiten en werkzaamheden die vallen onder het beleid van de duurzaamheidsagenda zijn van recente datum. Het ontwikkelen van duurzaamheidscriteria, economisch instrumentarium voor duurzaamheid en de green deal aanpak zijn ontwikkeld en/of breder ingezet in de periode 2011 – 2013. Evaluatiestudies van het beleid op deze onderdelen zijn niet beschikbaar of kunnen nog geen uitspraken doen over de effecten van het beleid, omdat deze nog niet zichtbaar zijn.

4.2 Effecten afvalbeheer

Het LAP is een belangrijk beleidsdocument op het vlak van afvalbeheer. Het LAP is recent geëvalueerd. Daarmee is het beleidsterrein afval in grote mate dekkend onderzocht.[33] De recente ontwikkelingen in het denken over afvalstof als grondstof en over circulaire economie leiden er toe dat inzichten over afvalbeleid van enige jaren geleden snel achterhaald zijn. De LAP-evaluatie geeft wel mogelijkheden om uitspraken te doen over de doelbereiking op het terrein van afvalbeheer en deels ook om uitspraken over doeltreffendheid te doen. Het LAP-onderzoek heeft zich gericht op de doeltreffendheid van het LAP en niet specifiek op de doeltreffendheid van instrumenten uit het LAP.

Aan deze paragraaf liggen de volgende onderzoeksvragen ten grondslag:

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

Vraag 11 **Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?**

In de rapportages van de beleidsdoorlichting duurzaamheid wordt gebruik gemaakt van de stoplichtmethode om de mate van doelbereiking en/of doeltreffendheid van het beleid te waarderen. In tabel vorm ziet dit er als volgt uit.

Doel	Streefwaarde	Resultaat	Doelbereiking
Doel A	75% in 2012	80% in 2010	Doel is bereikt binnen de gestelde termijn.
Doel B	100 in 2012	90 in 2010	Doel is nog niet bereikt, maar te verwachten valt dat doelbereiking mogelijk is.
Doel C	250 kilo per inwoner	Geen gegevens bekend	Er zijn geen gegevens bekend. Een oordeel over doelbereik of doeltreffendheid is hierdoor niet mogelijk.
Doel D	90 in 2010	60	Doel is niet bereikt, en het valt ook niet te verwachten dat het ingezette beleid doelbereik alsnog mogelijk maakt.

Tabel 5. Legenda stoplichtmethode.

Bij de kolom doelbereiking staat toegelicht wat de kleurcoderingen inhouden. Wit betekent dat een oordeel over doelbereiking of doeltreffendheid niet mogelijk is. Wit zegt dus niets over de mate van doelbereiking of doeltreffendheid.

[33] Bergsma et. al. 2014.

4.2.1 Doelen VROM-begroting 2006

In de VROM-begroting van 2006 staan de indicatoren voor de doelstellingen voor 2012 genoemd. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft geen doelen die verder reiken dan 2010.

Onderstaande tabel geeft aan in welke mate de kwantitatieve doelen zijn gehaald.

Omschrijving	Doelstelling 2012 in Mton	Resultaat 2010 in Mton	Doelbereiking
Afvalaanbod	66	60	Minder aanbod
Nuttige toepassing	55 (83,3%)	52,9 (88,1%)	Meer nuttige toepassing
Verbranden	8	5,9	Minder verbranden
Storten	2	1,4	Minder storten
Lozen	1	0,4	Minder lozen

Tabel 6. Ontwikkeling afvalaanbod en verwerking.

De tabel laat zien dat het aandeel nuttige toepassing in 2010 hoger is dan voor 2012 wordt beoogd. Van het afvalaanbod wordt in 2010 ruim 88% nuttig toegepast, terwijl de doelstelling voor 2012 ruim 83% was.[34] Tevens blijkt dat het afvalaanbod relatief laag is, als wordt bedacht dat voor 2012 10% hoger aanbod werd verwacht dan de situatie die in 2010 is gerealiseerd. Het afvalaanbod blijft achter bij de verwachting. Naast succesvolle afvalpreventie kan de economische crisis (sinds 2008) hiervan een oorzaak zijn.[35]

Ook de doelstellingen voor lozen en storten zijn gehaald; althans de hoeveelheden liggen onder de doelstellingen. De hoeveelheid te verbranden afval blijft achter bij de doelen. Dit is, gelet op de beperkte hoeveelheid gestort afval gunstig. De hoeveelheden laag in de afvalhiërarchie blijven in sterkere mate achter bij de doelen voor 2012 dan de nuttige toepassing, dat hoger op de Ladder staat. Er was dus de verwachting dat meer afval uit de keten zou verdwijnen (verwijderd, verbrand, gestort, geloosd) dan het geval is gebleken.

In de volgende paragraaf wordt een meer precies beeld gegeven van de doelbereiking aan de hand van doelen uit het LAP2.

4.2.2 Doelbereiking LAP2

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is de concretisering van het beleid zoals aangeduid in de begroting voor de periode 2006-2013 vormgegeven in het LAP en wel het LAP1 (2002-2010) en LAP2 (2009-2021). Het LAP is recentelijk geëvalueerd door CE Delft (2014).[36] Uit de evaluatie komen de effecten van het beleid naar voren. Deze worden hieronder samengevat en gerelateerd uit de doelstellingen van het LAP2 die in hoofdstuk 1 staan genoemd.
CE Delft heeft gebruik gemaakt van de meest actueel beschikbare cijfers van onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving, CBS en Rijkswaterstaat. Daarom haken wij daarbij aan.

[34] In paragraaf 5.1.2 gaan we in op de invloed van de 'R1-factor'. Zie bij doelstellingen 2 e.v.
[35] Bergsma et al.
[36] Ibid.

Vooraf merken we op de alle AVI's in Nederland in 2010 de R1-status hebben verworven. Dit is hen gelukt doordat zij voldoende energierendement uit hun verbrandingsprocessen weten te halen en die inzetten voor eigengebruik en/of voor levering van warmte of elektriciteit aan publieke netten. De AVI's dragen bij aan duurzame energieopwekking in Nederland. Hierdoor is afvalverbranding niet verwerking van afval, maar nuttige toepassing (hoger in de afvalhiërarchie).

Doelstelling 1

Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat het totaal afval-aanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 73 Mton.

CE Delft constateert in he evaluatieonderzoek LAP dat in 2000 een duidelijke kentering in de toename van de hoeveelheid Nederlands afval is waar te nemen. Na een lichte daling in de jaren van 2000 tot 2005 is er sprake van een stabilisering rond 60 Mton. Van een toename tot 68 Mton of meer in 2015 lijkt op basis van de ontwikkeling in de jaren van 2000 tot 2010 dan ook geen sprake. De doelstelling wordt gehaald. Economische (BBP) groei en het afvalaanbod zijn ontkoppeld, conform de doelstelling die ook al in het LAP1 stond.[37]
De evaluatie geeft echter geen eenduidige oorzaak in het beleid of het handelen van de actoren in beleidsveld om de kentering te duiden. Een samenstel van factoren, waaronder mogelijk het LAP, zal volgens de onderzoekers de kentering veroorzaakt hebben.[38] Er is sprake van doelbereiking. De bijdrage van het beleid aan de doelbereiking kan dus niet precies worden aangegeven.

Dat betekent dat over effectiviteit van het beleid geen uitspraak kan worden gedaan. Dat impliceert dat ook over de efficiency van het beleid geen uitspraak kan worden gedaan.

Doelstelling 2

Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 83% in 2006 naar 85% in 2015.

Uit de evaluatie blijkt dat het percentage nuttige toepassing vanaf 2005 tot en met 2009 ongeveer gelijk is gebleven (rond de 83%). In 2010 is er een toename tot 88,4%. Dit is mede te danken aan het feit dat AVI's sinds 2010 op een duurzame wijze energie weten op te wekken. Indien de verschuiving naar nuttige toepassing in de afvalhiërarchie niet zou worden toegekend aan verbranding van restafval, dan zou de hoeveelheid nuttige toepassing waarschijnlijk op ongeveer 82% blijven hangen en was het doel van 85% niet gehaald. De verschuiving heeft uiteraard niet als doel het halen van het percentage nuttige toepassing, maar de doelbereiking is wel mede een gevolg van de verschuiving.
Over de feitelijke wijziging van de nuttige toepassing kan niet worden geconcludeerd dat het doel wordt bereikt. Voorts wordt in de evaluatie geconcludeerd dat de 'overige' nuttige toepassing zich vanaf 2006 niet verder lijkt te ontwikkelen.

---
[37] Ibid. p. 19.
[38] Ibid. p. 23.

Verbranding met energieterugwinning is de laagste 'nuttige toepassing' in de afvalhiërarchie. Er is geen sprake van verandering van inzet van afvalstoffen, maar verandering van techniek en proces in de afvalverbranding. De ontwikkeling die de doelstelling beoogt, is niet aantoonbaar in gang gezet. Er is geen sprake van doelbereiking.[39] Effectiviteit behoeft daarom niet verder te worden onderzocht.

Doelstelling 3

Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 60% in 2015.

Door de toekenning van de R1-status aan de AVI's is het totaal van nuttige toepassing huishoudelijk afval gestegen tot 78,8%. Dit is ruim boven de 60%-doelstelling in 2015. De evaluatie geeft aan dat de toekenning van de R1-status voor ongeveer 25% bijdraagt aan de nuttige toepassing van huishoudelijk afval in 2010. Indien hiervoor wordt gecorrigeerd, dan is de nuttige toepassing van het huishoudelijk afval ongeveer 54% in 2010 en wordt de doelstelling niet gehaald. Net als bij Doelstelling 2 concluderen we dat er geen sprake van een verhoging van de feitelijke nuttige toepassing van afvalstoffen. Er is geen van doelbereiking. Effectiviteit behoeft daarom niet verder te worden onderzocht.

Een belangrijke recente beleidswijziging in het huishoudelijk afval, namelijk de start met inzamelen en recycling van kunststofafval uit huishoudens sinds 2010, is nog niet zichtbaar in de evaluatie. Cijfers van gemeenten geven aan dat bij de hoeveelheid ingezameld kunststof sinds 2008 een sterke groei zichtbaar is van 8 miljoen kg in 2008 naar 108 miljoen kg in 2012.[40] Deze toegenomen hoeveelheden werden voorheen verbrand. Sinds 2010 is er echter geen sprake van verandering van de status van nuttige toepassing in de termen waarop de doelstelling is geformuleerd. Zowel verbranding in de AVI's met R1 status als overige nuttige toepassing zoals materiaalhergebruik danwel recycling, vallen onder de categorie nuttige toepassing. Naar verwachting is er wel degelijk sprake van een verschuiving binnen de Afvalhiërarchie: van Verbranden met energieopwekking naar recycling: grondstof voor nieuwe kunststofproducten.
Zie de N.B. aan het eind van hoofdstuk 2: door inzameling, sorteren en vermarkten van kunststofverpakkingsmateriaal blijft dat materiaal in de productieketen, terwijl het via verbranding uit de keten weglekt.

CE Delft concludeert in zijn evaluatie dat als de verwachte hoeveelheid ingezameld kunststofverpakkingsmateriaal wordt meegerekend conform het convenant dat daarover is gesloten en indien geen rekening wordt gehouden met de R1 status van AVI's, de doelstelling van 60% hergebruik in 2015 toch niet wordt gehaald. Deze blijft dan namelijk steken op 54%. De groei van de hoeveelheid ingezameld kunststofverpakkingsmateriaal laat echter zien dat instrumenten op dit vlak wel effecten hebben. Het gaat hierom de doorwerking van de convenanten die vertegenwoordigers van het rijk, de producenten en gemeenten met elkaar hebben gesloten. Deze dragen bij aan het ontstaan van een geheel systeem van inzameling, sorteren en vermarkten van verpakkingsmateriaal. Het vergoedingssysteem dat is afgesproken tussen de partijen draagt er toe bij dat gemeenten zich inspannen om afval brongescheiden in te zamelen en voor sortering aan te bieden. De financiële prikkel is een wezenlijk onderdeel van de afspraken.

---

[39] De onderzoekers van CE geven in eerste instantie op p. 23 wel aan dat er wel sprake is van doelbereiking, maar komen daar later in de concluderende paragraaf op terug. Ibid p. 37.
[40] Compendium, 2012.

Naast het convenant voor verpakkingsmateriaal is er in 2009 ook een overeenkomst tussen gemeenten VNG en WeCycle gesloten inzameling elektronische apparatuur via de milieustraten. De resultaten daarvan zijn niet opgenomen in de LAP-evaluatie.

Doelstelling 4

Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval van 46% in 2006 naar 60% in 2015.

Voor het percentage recycling is sprake van een geleidelijke toename. Voor de overige nuttige toepassing is er een sprong in de toename van 2009 naar 2010. Ook indien de statusverandering van de AVI's buiten beschouwing wordt gelaten, wordt de doelstelling voor HDO-afval vrijwel volledig gehaald (58%). Uit nadere cijfers van AgentschapNL blijkt dat van het DHO-afval de resultaten van met name kantoor- winkel en dienstenafval (KWD) achterblijft bij de doelstellingen. Het ministerie heeft dit geconstateerd en zet in de VANG-brief in op meer aandacht voor vermindering van deze afvalstromen.

Doelstelling 5

Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% nuttige toepassing van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstromen van 24 Mton in 2006 naar 32 Mton in 2021.

Er is geen toename van bouw- en sloopafval in 2010. CE Delft wijdt dit mede aan de economische crisis en bouwcrisis. Het bouwvolume lag in dat jaar lager dan vooraf werd verwacht. Het percentage recycling en nuttige toepassing is iets gestegen. In 2010 is aan de doelstelling voldaan om minstens gelijk te blijven aan het percentage van 95% nuttige toepassing.
Het scheidingsgedrag in de bouw lijkt niet te worden beïnvloed door de crisis in de bouw. De R1-status van AVI's speelt nauwelijks een rol omdat weinig bouw en sloopafval brandbaar afval is (stenig materiaal). Daarnaast is er altijd al een markt geweest voor oud hout voor de verwerking in houtproducten, zoals spaanplaat.

Het niet brandbare materiaal (stenig materiaal) leent zich goed voor verwerking en nuttige toepassing (gebruik als verharding of verwerking in bouwmaterialen).

Doelstelling 6

Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstromen van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021.

De hoeveelheid industrieel afval is niet toegenomen, maar juist gedaald in 2010. Ook het percentage recycling en andere nuttige toepassing is iets gedaald van 90,4% in 2006 tot 88,6% in 2010. Rekening houdend met administratieve wijzigingen rond export van afval en toename van de meldingen gevaarlijk afval is er sprake van een dalende trend wat betreft het percentage nuttige toepassing.[41] De doelstelling wordt dus niet gehaald.

[41] Bergsma et al, p. 27.

Doelstelling 7

Reduceren van het storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012.

In 2011 is nog ongeveer 122,5 Kton brandbaar afval in Nederland is gestort. Voor 2012 is de met ontheffing gestorte hoeveelheid afval 299,5 Kton. Het is verdeeld over de volgende stromen.

Ontwikkeling in Kton	2011	2012
Shredderafval	12.7	68.5
Residuen scheiding	12.6	0.1
Bedrijfsafval	41.4	50.9
Huishoudelijk afval	2.8	1.6
Bouw- en sloopafval	49.6	168.5
Overig	3.4	9.8

Tabel 7. Gestort brandbaar afval.

CE Delft concludeert dat hoeveelheid stort van brandbaar afval zeer sterk gedaald is, maar niet gereduceerd is tot nul zoals werd beoogd. Het betreft een geringe hoeveelheid 'lastig' brandbaar afval, waarmee men niet goed bij een AVI terecht kan.[42]

Doelstelling 8

Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk in 2015 voor minstens vier prioritaire afvalstromen die in het kader van ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.

Over de acties en de reducties voor zeven prioritaire stromen geeft de evaluatie van het LAP2 het volgende beeld.

Prioritaire stroom	Acties in gang?	Resultaat	20% Gehaald?
Papier en karton	Vijf projecten Green deal gesloten	Moeilijk meetbaar	Nee
Textiel	Ketenoverleg Verduurzaming modeketen vier acties Green deal gesloten	Moeilijk meetbaar	Nee
Bouw- en sloopafval	Overlegstructuren over inzet betongranulaat Green deal gesloten	Moeilijk meetbaar	Nee
Voedselresten	Acties gestart	Moeilijk meetbaar	Nee
Aluminium	Installatie bij aantal AVI's geplaatst	Moeilijk meetbaar	Nee
PVC	Stakeholdersbijeenkomst Onderzoek	Moeilijk meetbaar	Nee
Grof huishoudelijk afval	Aanpassing minimumstandaard componenten	Moeilijk meetbaar	Nee

Tabel 8. Acties en resultaten prioritaire stromen.

[42] Ibid. p. 29.

CE Delft concludeert op basis van gesprekken met deskundigen dat de doelstelling voor de zeven stromen niet is gehaald.[43] Ook de hierboven geformuleerde doelstelling voor minstens vier stromen wordt niet gehaald. Daarbij wordt geconstateerd dat de doelstelling van 20% ook te ambitieus was voor elk van de stromen. Voorts is onduidelijk of de acties die in gang zijn gezet, resultaten met zich mee zullen brengen, omdat de resultaten van de typen acties waar het hier om gaat moeilijk te meten zijn, geven de onderzoekers aan.

De acties hebben betrekking op communicatie en niet-financiële stimulering. Deze instrumenten blijken hier niet aantoonbaar effectief.

Doelstellingen 9 en 10 behandelen we in samenhang met elkaar.

Doelstelling 9

Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt.

Doelstelling 10

Beter benutten van de restwarmte van afvalverbranding.

Van de door AVI's geproduceerde elektriciteit wordt gemiddeld ongeveer 82% aan het net geleverd. De rest is bestemd voor eigen gebruik. De hoeveelheid geleverde elektriciteit is geleidelijk toegenomen van 2007 tot 2012. Doordat elektriciteitslevering van 2009 tot 2012 met 10% per kg verbrand afval is toegenomen hebben de AVI's de R1 status kregen.
Een verdere optimalisering is goed mogelijk concludeert CE Delft. De huidige situatie is nog niet optimaal. De energie-inhoud wordt niet optimaal benut. De doelstelling wordt niet gehaald. Doelstelling 10 wordt wel gehaald. De formulering van doelstelling 9 speelt hem hier parten. Zolang er sprake is van een (positieve) ontwikkeling is er geen sprake van een optimaal benutten. Een dergelijke formulering doet geen recht aan de positieve ontwikkeling die er wel degelijk is.
Mechanismen die van invloed zijn geweest op de energieverbetering zijn de subsidies uit het energiebeleid (MEP, SDE en SDE+) en de mogelijkheid die de R1-status gaf om buitenlands afval voor verwerking aan te trekken
Het financieel instrumentarium en de invloed op bedrijfseconomische afweging in relatie tot exploitatie van het bedrijf hebben bijgedragen aan de effectiviteit. De vraag is ook of het verkrijgen van de R1-status en de bedrijfseconomische voordelen daarvan de subsidie toch nog noodzakelijk maakten.

Doelstelling 11

Bevorderen van marktwerking en het vormgeven van bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor storten.

Als sinds 2000 (nog voor het LAP1) is sprake van toename van de marktwerking door het opengaan van grenzen voor afval. De marktwerking is toegenomen door het openstellen van de grenzen voor het verbranden van niet-gevaarlijk afval.[44] Ook het afschaffen van de stortbelasting heeft geleid tot het aantrekken van afvalstromen. Afvalstromen zijn op gang gekomen. Er zijn enige belemmeringen en vertragingen als gevolg van verschillende minimumstandaarden tussen landen en het nog niet beschikbaar zijn van scheidings- of verwerkingsinstallaties door vergunningstrajecten.

[43] Ibid. p. 30.
[44] Zie ook de aanvullend geformuleerde doelstelling van LAP2 in paragraaf 1.1 van dit rapport.

Doelstelling 12

Gebruik van het Cradle-to-Cradle-concept als inspiratiebron bij de zeven prioritaire afvalstromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.

Hierover kan in aansluiting op hetgeen bij doelstelling 8 is geschreven, worden aangegeven dat acties in gang zijn gezet. Het C2C concept is mogelijk een concept dat stimuleert tot overleg en daarin tot de verbeelding spreekt, volgens de onderzoekers van CE. De effectiviteit van het concept kan nog niet worden aangetoond. Dit onderbouwen de onderzoekers echter niet met feiten en cijfers.

Doelstelling 13

In het kader van de integrale ketenbenadering vanuit het afvalstoffenbeleid een bijdrage leveren aan de ambities op het gebied van duurzaamheid:

- *In 2020 is de CO_2-uitstoot met 30% verminderd ten opzichte van 1990.*
- *In 2020 bestaat er geen gevaar meer voor mens en milieu als gevolg van de verspreiding van gevaarlijke stoffen (thema verspreiding).*
- *In 2010 is het verlies van biodiversiteit gestopt (thema landgebruik).*

Voor CO_2 emissies zijn resultaten af te lezen uit de ontwikkeling van broeikasgasemissies. Door het stortverbod zijn de emissies van methaan afgenomen. De emissies van bestaande en afgesloten stortplaatsen zullen de komende jaren voortduren, maar wel in omvang afnemen. Deze ontwikkeling doet zich voor sinds 1990. Daartegenover staat dat de CO_2-emissies als gevolg van afvalverbranding en compostering zijn toegenomen.
Per saldo is in de periode 1990-2011 sprake van een afname van bijna 60%. De doelstelling is ruimschoots bereikt. Het gaat om effecten van maatregelen die sinds 1990 zijn genomen en die in het LAP1 en 2 zijn doorgezet.
De afvalsector heeft ook bijgedragen aan algehele vermindering van de luchtverontreiniging in Nederland door de stoffen NOx, SO2, NH3, NMVOS en fijnstof. De reductiepercentages voor NOx en NH3 zijn echter lager dan het overall reductiepercentage in Nederland. Voor NOx is er zelfs sprake van een stijging sinds 2005. CE Delft geeft daarvoor geen verklaring of beschouwing. Uit gesprekken in het kader van deze doorlichting blijkt dat de toename van de AVI-capaciteit en de toename van bio-energiecentrales een oorzaak kunnen zijn.

Bij verlies aan biodiversiteit gaat het vooral om verlies aan ruimte voor flora en fauna. In algemene zin is er sprake van ruimteverlies. In de afvalsector nemen vooral stortplaatsen ruimte in. Deze zijn in oppervlakte afgenomen sinds de jaren negentig. Voorts is er sprake van toename van de biodiversiteit op gesloten stortplaatsen. Het stortverbod en maatregelen inzake inrichting van gesloten stortplaatsen zijn daar debet aan. CE Delft gaat niet in op het toegenomen aantal AVI's en scheidings- en verwerkingsinstallaties sinds 2000. Hoewel het hierbij om omvangrijke inrichtingen kan gaan, is het ruimtebeslag echter beperkt ten opzichte van de situatie van rond 1990 toen er nog vele tientallen stortplaatsen in Nederland bestonden – vaak nog gemeente gebonden. Per saldo is het ruimtebeslag voor de functie afvaleindverwerking de afgelopen jaren verminderd.

Het stortbeleid met zijn stortverboden, stortbelasting en beheer van stortplaatsen is effectief geweest.

4.2.3 Conclusie LAP2

In de evaluatie van LAP1 en 2 wordt geconcludeerd dat het grootste deel van de kwantitatieve doelstellingen van het LAP is bereikt. Echter het bereiken van doelstellingen voor nuttige toepassing is toe te schrijven aan de toekenning van de R1-status aan AVI's in 2010 en 2011. Zonder die R1-status zijn de doelstellingen voor de nuttige toepassing van het totale afvalaanbod, voor huishoudelijk afval en HDO-afval niet gehaald.
De doelstelling voor de nuttige toepassing van industrieel afval is net niet gehaald. De ketenprojecten voor de zeven prioritaire afvalstromen hebben nog weinig kwantitatieve resultaten opgeleverd.
De klimaatemissies van de afvalsector zijn met 60% gedaald. De luchtverontreinigende emissies zijn ook gedaald, hoewel de NO_x-emissie na 2005 weer toeneemt.
Marktwerking is ingevoerd. Ook de beoogde ontkoppeling van de afvalhoeveelheid van de economische ontwikkeling heeft plaatsgevonden.

Vraag 12 **Hoe doeltreffend is het beleid geweest?**

Er komt uit het onderzoeksmateriaal naar voren dat een aantal instrumenten aantoonbaar effectief heeft gewerkt. Dit geldt voor de meer traditionele instrumenten: financiële instrumenten: heffingen en subsidies en regulerende instrumenten: verboden. Het geldt ook voor andere stimulerende instrumenten. De convenanten worden in het beleid als stimulerende instrumenten benoemd. Convenanten zijn een uiting van overleg en consensusvorming en eenmaal vastgesteld werken ze als regulerende instrumenten. De Raamovereenkomst verpakkingen die is vastgesteld leidt er toe dat gemeenten de afgesproken verantwoordelijkheid voor inzamelen, sorteren en vermarkten van het materiaal op zich nemen. Er is in elk geval geen sprake van vrijblijvendheid. Door het afgesproken vergoedingensysteem maken overheden financieel-economische afwegingen voor hun inzet bij de afvalinzameling. Ook de afspraken met WeCycle krijgen invulling doordat gemeenten gelegenheid bieden aan burgers om elektronische apparatuur aan te bieden op de milieustraten. Convenanten lijken effectief te zijn als ze met verschillende instrumenten worden ingericht.

	Doelstellingen uit LAP2	**Indicatoren**			**Doel-bereiking**
		2006	**2015**	**Ander jaar**	
1	Beperking hoeveelheid afvalstoffen		68 Mton	73 Mton in 2021	
2	Percentage nuttige toepassing Nederlands afval	83%	85%		
3	Percentage nuttige toepassing huishoudelijk afval	51%	60%		
4	Percentage nuttige toepassing HDO	45%	60%		
5	Percentage nuttige toepassing bouw en sloopafval	95%	> 95%		
6	Percentage nuttige toepassing industrieel afval	90%	> 90%		
7	Gestort brandbaar afval			0 in 2012	
8	Reduceren milieudruk zeven prioritaire stromen		20%		
9	Optimaal benutten energie-inhoud afval	Toename energie per kg verbrand afval			

10	Beter benutten restwarmte afvalverbranding	Idem	
11	Bevorderen van marktwerking	Meer activiteiten naar en uit andere landen	
12	Gebruiken van Cradle to Cradle	Zie 8.	
13	Bijdrage aan ambities duurzaamheid Vermindering CO2 uitstoot Geen gevaar meer van verspreiding gevaarlijke stoffen Stoppen verlies aan biodiversiteit in 2010	Afname CO2 emissies Vermindering emissies verontreinigde stoffen Achteruitgang biodiversiteit gestopt in 2010	

Tabel 9. Doelen en effectindicatoren LAP2.

Op de volgende punten is het LAP doeltreffend gebleken volgens de onderzoekers van CE:[45]

- nuttige toepassing van bouw en sloopafval;
- nuttige toepassing van industrieel afval;
- reductie van stort van brandbaar afval;
- marktwerking;
- vermindering van de emissies van de afvalsector (duurzaamheid).

Voor de volgende onderwerpen worden de doelen gedeeltelijk bereikt:

- nuttige toepassing in de vorm van materiaalrecycling van het totale afvalaanbod, huishoudelijk afval en HDO-afval;
- bereiken van een Europees gelijk speelveld.

Het LAP is niet doeltreffend gebleken op het vlak van 20% milieuverbetering van 7 prioritaire afvalstromen.

Financiële instrumenten zoals subsidies en vergoedingen beïnvloeden financiële afwegingen en daardoor afwegingen in de bedrijfsvoering. Datzelfde geldt voor maatregelen die direct van invloed zijn op de exploitatie, zoals het toegang krijgen tot buitenlands afval vanwege de R1-status. Om bedrijfseconomische redenen wordt de R1-status nagestreefd. Bovendien levert energieopwekking en levering direct inkomsten op (stadsverwarming en levering aan het elektriciteitsnet). Nog steeds stroomt afval in die richting waar het geld vandaan kan komen.[46]

Over andere instrumenten zijn in mindere mate uitspraken te doen op het vlak van de mate van effectiviteit. De effecten van de instrumenten zijn lastiger meetbaar en in elk geval blijken ze geen aantoonbare beoogde effecten te hebben. Dit geldt voor communicatieve instrumenten. Recent ontwikkelde instrumenten als Green Deals en concepten als C2C zijn nog te vers om hun werking te kunnen onderzoeken en hun effectiviteit te beoordelen. In de naaste toekomst zullen ze nader kunnen worden onderzocht.

[45] Bergsma et al., op cit. p.7.
[46] Vergelijk H.P. Potman, Het nut van geconditioneerde marktwerking, in J.W. Eberg, H.P. Potman en V.J.J.M. Bekkers, (red.) Afvalbeleid bestuurskundig beschouwd, Bestuurskunde 5, 1998.

4.3 Doelen 'Meer waarde uit afval'

De Kamerbrief 'Meer waarde uit afval' bevat kwantitatieve doelstellingen voor 2015. Daarover bestaan uiteraard nog geen doelbereikingscijfers. Die zijn wel voor 2010 te geven. Uit de cijfers blijkt dat door herdefiniëring van nuttige toepassing vanwege de R1-status van AVI's de doelen voor 2015 in 2010 al zijn gehaald (zie laatste kolom in onderstaande tabel). Echter verbranding met energieterugwinning staat laag op de Ladder van Lansink. Indien de constatering van CE juist is dat de toekenning van de R1-status voor AVI's voor minder dan 20% bijdraagt aan nuttige toepassing van de verschillende afvalstromen die in de AVI's belanden, dan betekent dit dat van die stromen de verwerking hoger op de Ladder van Lansink gebeurt. De aandacht dient daarom uit te gaan naar de percentages in de voorlaatste kolom van onderstaande tabel. Gelet op de doelstellingen voor 2015 zijn de resultaten voor 2010 toch goed en dicht bij de doelen voor vijf jaar later.

Doelstellingen uit 'Meer waarde uit afval'		Indicator voor 2015	2010	2010 met R1 status AVI's
1	Percentage nuttige toepassing Nederlands afval	83%	81,7%	88,4%
2	Percentage nuttige toepassing huishoudelijk afval	65%	54%	78,8%
3	Percentage nuttige toepassing HDO	60%	58%	78,4%
4	Percentage nuttige toepassing bouw en sloopafval	99%	98%	98,1%
5	Daling hoeveelheid verbrand Nederlands afval in AVI's	1 – 1,5 Mton	Geen gegevens *	
6	Daling hoeveelheid gestort Nederlands afval	0,25 Mton	Geen gegevens *	

Tabel 10. Doelen en effectindicatoren uit Kamerbrief 'Meer waarde uit afval'.

* Het aandeel van huishoudelijk afval dat verbrand respectievelijk gestort wordt, is in 2010 19,9% en 0,8%. Precieze gegevens na 2010 zijn niet bekend. De cijfers van het Planbureau voor de leefomgeving laten wel zien dat na een daling tot 2011 in 2012 de hoeveelheid gestort afval weer is gestegen. Het gaat om het tijdelijk opslaan van bulkstromen en om storten van moeilijk te verbranden afval. Voortdurende daling is geen vanzelfsprekendheid meer.

De daling van de hoeveelheid verbrand Nederlands afval zet door. AVI's vullen de verbrandingscapaciteit mede met afval afkomstig uit het buitenland (1,3 Mton). De daling van aanbod van Nederlands afval hangt onder meer af van het succes van het scheiden van kunststofverpakkingsmateriaal in Nederlandse gemeenten (niet zozeer vanwege hun bijdrage in afname in gewicht, als wel in volume, en het succes van alternatieve inzamelsystemen zoals het zogenaamd 'omgekeerd inzamelen'. Daarnaast blijken de minimumstandaarden die in de vergunningen worden opgenomen succesvol om bepaalde stoffen niet meer laag in de Afvalhiërarchie te verwerken.

Uit de tabel blijkt dat vooral voor nuttige toepassing van huishoudelijk afval nog een slag moet worden gemaakt. In interviews in het CE-onderzoek wordt aangegeven dat Nederland op dit vlak achterloopt bij Vlaanderen en Duitsland. Die slag zal vooral door gemeenten worden gemaakt vanwege hun verantwoordelijkheid voor de afvalinzameling. Zij kunnen afvalscheiding realiseren. Het blijkt dat de ambitieuzere doelstelling van de Kamerbrief ten opzichte van die in

het LAP2 doorwerkt in de afvalbeleidsplannen en kaders van gemeenten (onder meer Amersfoort, Helmond, RMN-gemeenten (Utrecht)). Gemeenten constateren dat om de doelstelling te bereiken zij moeten overgaan tot vernieuwing van de afvalinzamelsystematiek. Diverse gemeenten experimenteren met het zogenaamd 'omgekeerd inzamelen' waarbij de hoeveelheid restafval sterk moet worden gereduceerd (onder meer Zwolle, Steenwijk, Horst aan de Maas). Ook verspreidt de effectief gebleken diftarsystematiek zich langzaam. Daar waar gemeenten er in slagen tot hogere scheidingspercentages te komen, daalt de afvalstoffenheffing, blijkt uit benchmarks van de NVRD.[47]

De Kamerbrief gaat nadrukkelijk in op acties gericht op bevordering van recycling van afvalstromen. De brief formuleert voor deze stromen geen kwantitatieve doelstellingen, zoals het LAP2 dat wel doet. De algemene doelstelling is reduceren van de milieudruk met 20%. Aan de acties worden geen afrekenbare doelstellingen gekoppeld.

Er is een daling van de hoeveelheid gestort afval. Naast alternatieven voor storten (verbranden, hergebruik), lijkt vooral het stortverbod effectief te zijn geweest. Het verbod lijkt er toe te leiden dat partijen zoeken naar de alternatieven hoger in de afvalhiërarchie.

De beoogde effecten van de maatregelen ter reductie van de administratieve lasten worden niet specifiek benoemd in de Kamerbrief. De toename van de marktwerking is niet te meten.

Toezicht en handhaving

Ook de handhavingsinstrumenten zijn bedoeld om de marktwerking te verbeteren. Zoals uit de studie van CE Delft blijkt kan alleen in kwalitatieve termen over de realisatie van de doelstellingen worden gesproken. Aantoonbaar is dat afval vanuit het buitenland in Nederland kan worden verwerkt.

Daarnaast blijkt uit het Meerjarenplan (MJP) 2013-2017 van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en uit de Jaarverslagen 2012 en 2013 van de ILT de inzet van het handhavingsinstrument.[48]

In het Meerjarenplan wordt op verschillende plaatsen op toezicht op afval ingegaan en op de verschillende activiteiten die in 'Meer waarde uit afval' staan genoemd. De activiteiten van de inspectie worden ook kwantitatief ingepland. In de jaarverslagen worden de gerealiseerde prestaties weergegeven en wordt op een beperkt aantal onderdelen ook aangegeven wat het geconstateerde naleefgedrag is.

De toezichtsacties die in 'Meerwaarde uit afval' staan opgenomen keren terug in de jaarplanningen. Uit de jaarverslagen blijkt dat de geplande activiteiten ook grotendeels worden gerealiseerd. De prestaties worden geleverd. In aantal gevallen nemen de aantallen prestaties op het vlak van toezicht en handhaving toe. Het voorgenomen striktere toezicht uit 'Meer waarde uit afval' wordt gerealiseerd door ILT.

[47] NVRD, benchmark afvalinzameling 2012.
[48] Inspectie Leefomgeving en Transport Meerjarenplan 2013-2017; Inspectie Leefomgeving en Transport Jaarverslag 2012, juli 2013; Inspectie Leefomgeving en Transport 2013, mei 2014.

De inspectie constateert in het jaarverslag 2013 dat het naleefgedrag van ondertoezichtstaanden minder dan 70% is. Bij inzameling afgewerkte olie en schaapsafval wordt in eerste instantie in de helft van de gevallen de regels nageleefd.[49] Uit de inspectieverslagen valt in beperkte mate inzicht af te leiden of de acties van de inspecties er toe leiden dat het naleefgedrag in de loop der jaren verbeterd en of daardoor de beleidsdoelen ook beter worden gehaald. Met andere woorden, niet duidelijk wordt of toename van toezichtsacties leiden tot een effectiever afvalbeleid.

In het kader van deze voorlichting is gezocht naar ontwikkeling in afvalgerelateerde milieuovertredingen of milieucriminaliteit. Er zijn geen studies of rapportages gevonden die daarin inzicht geven. Er kan via deze weg dus geen inzicht worden gegeven in de effecten van toegenomen toezichts- en handhavingsactiviteiten.

4.4 Van afvalstof naar grondstof (VANG)

Voor VANG zijn er TNO studies en is in de zomer van 2014 een quickscan uitgevoerd door het Planbureau voor de leefomgeving (PBL). De TNO studies geven inzicht maar geen zicht op mogelijke effectiviteit.[50]

De onderzoekers van PBL constateren dat VANG vooral voor afval en recycling kwantitatieve doelen kent.[51] Voor andere onderdelen van de kamerbrief zijn de doelstellingen veel meer kwalitatief van aard. Er wordt een aantal kenmerken geschetst die kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid van VANG en daarmee bijdragen aan de realisatie van een circulaire economie. Daarbij wordt gedoeld op het feit dat in VANG de noodzaak tot samenwerking tussen overheden en tussen overheid en maatschappelijke partijen wordt onderkend. Het VANG is volgens de onderzoekers inspirerend. De acties die geschetst worden inspireren tot het actief oppakken ervan.

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat er aandachtspunten en verbeterpunten zijn die kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid. De onderzoekers waarschuwen er voor dat VANG meer moet zijn dan een programma voor afvalreductie. Het accent moet meer komen te liggen op concrete doelen en acties voor duurzaam consumeren en produceren. Dan is er namelijk sprake van een wezenlijke verandering in de omgang met afvalstoffen, zoals uit de algemene doelstelling van beleidsartikel 21 kan worden afgeleid.
De onderzoekers constateren dat de doelstellingen van VANG ambitieus zijn, maar dat de instrumenten daarop onvoldoende aansluiten, behalve voor afval. Veel voorgestelde acties leiden indirect tot de doelen en ambities. De acties scheppen wel voorwaarden en randvoorwaarden maar daarmee worden nog geen activiteiten gewaarborgd die moeten leiden tot de beoogde effecten. Dat is een risico.
Zij missen ook hardheid in de mogelijkheid van sancties in geval overheden of andere partijen niet meewerken aan de uitvoering van afspraken. Zij wijzen er in dat verband op dat de (rijks-) overheid weliswaar opereert in een netwerk van onderling afhankelijke partijen, maar dat de overheid daarbij wel een bijzondere actor is die kan reguleren en zo nodig kan afdwingen.

---

[49] ILT, Jaarverslag 2013 p. 18 e.v.
[50] TNO, Kansen voor de circulaire economie, Delft 2013.
[51] Rood en Hanemaaijer, 2014, op. cit.

Wat dat betreft dient om effectief te zijn het ministerie zich volgens de onderzoekers niet alleen te richten op de koplopers in het bedrijfsleven, maar juist ook op de gevestigde belangen die wellicht minder geneigd zijn om mee te gaan in de realisatie van de circulaire economie die de minister voor ogen staat.

4.5 Neveneffecten afvalbeheer

Vraag 11 **Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?**

Een aantal neveneffecten is waarneembaar. Door marktwerking toe te staan is er een overcapaciteit van de AVI's ontstaan. Hoewel deze overcapaciteit wordt opgevangen door import van brandbaar afval, heeft de overcapaciteit de verbrandingsprijzen doen dalen. Dit beperkt de stimulans tot nuttige toepassing hoger in de Afvalhiërarchie. Wel wordt bijgedragen aan de opwekking van duurzame energie in Nederland. Willen de AVI's effectieve energieleveranciers blijven, dan is het aantrekken van voldoende brandbaar afval van een bepaalde calorische waarde noodzakelijk.

Doelen van scheiding en recycling van afval staan op gespannen voet met op een duurzame wijze opwekken van energie uit afval. AVI's compenseren de beperkte aanvoer van hoogcalorisch afval uit Nederland met brandbaar afval uit het buitenland. De grenzen zijn open. Dat is bereikt en de open grenzen hebben als effect dat brandbaar afval kan worden ingevoerd: Nederland is een netto importeur van brandbaar afval. Dat doel is niet beoogd. Het doel om niet fossiele brandstoffen te gebruiken voor energieopwekking wel.

Overcapaciteit en lage prijzen voor afvalverbranding en compostering hebben de afgelopen jaren de innovatie van de verwerkingsinstallaties beperkt. Doordat het afvalbeleid heeft ingezet op scheiding aan de bron en vervolgens verdere scheiding, is de innovatie bij scheidingsinstallaties juist toegenomen. Toename van de hoeveelheid gescheiden kunststofverpakkingsmateriaal zal leiden tot een aantal nieuwe scheidingsinstallaties die materiaal van verschillende kwaliteiten (zogenaamde DKR-specificaties) zullen kunnen scheiden.

De toepassing van Minimumstandaarden geeft eveneens geen prikkeling tot innovatie. Ze zijn gekoppeld aan vergunningen. Door de onbeperkte looptijd van vergunningen en de vergunningproceduretijd, hebben de minimumstandaarden een statisch effect. Op deze wijze toegepast, wijzigen zij niet snel en prikkelen niet tot verandering en aanpassing aan technologische ontwikkelingen.

Met de idee van de circulaire economie wordt een andere weg ingeslagen, waarbij storten en verbranden uit beeld raken. Voor storten betekent dit dat verder wordt gewerkt aan vermindering van de stortcapaciteit en vermindering van het ruimtebeslag voor afvaleindverwerking. Voor de afgelopen twintig jaar gerealiseerde AVI-capaciteit en de gerealiseerde energieopwekking in de AVI's voor onder meer stadsverwarming moet een oplossing worden gevonden, om te voorkomen dat negatieve maatschappelijke effecten gaan ontstaan door onder meer kapitaalvernietiging en terugkeer naar energieopwekking uit fossiele brandstoffen.

4.6 Effecten duurzaamheidsagenda

Aan deze paragraaf liggen de vragen 10, 11 en 12 van de RPE ten grondslag:

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

Vraag 11 **Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?**

Vraag 12 **Hoe doeltreffend is het beleid geweest?**

4.6.1 Doelen begroting

Er zijn geen kwantitatieve indicatoren benoemd in de Rijksbegroting voor het beleidsonderdeel van de duurzaamheidsagenda. Wel is een aantal prestaties benoemd in de begrotingen. In de jaarverslagen wordt aangegeven welke prestaties zijn geleverd. Dit levert echter onvoldoende informatie op om een oordeel te vellen over doelbereiking en effectiviteit van het beleid. Om een oordeel over de doeltreffendheid te kunnen geven zijn de beleidskaders op het niveau van de onderwerpen/dossiers bepalend. Hieronder volgt dan ook een analyse van de doeltreffendheid per onderwerp/dossier.

4.6.2 Doelbereiking op deelterreinen

Algemeen

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de doelen voor de verschillende onderwerpen/dossiers beperkt afrekenbaar zijn geformuleerd. Doelen zijn of heel algemeen omschreven en weinig geconcretiseerd (bijvoorbeeld bij biomassa), of juist heel praktisch en bijna alleen op het niveau van prestaties uitgewerkt. Dit bemoeilijkt een oordeel over doelbereiking en doeltreffendheid van beleid, maar hoeft dit niet uit te sluiten. In een aantal evaluatie onderzoeken zijn oordelen gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast zijn er algemene monitoringsgegevens van het PBL, het compendium voor de Leefomgeving, het RIVM en CBS beschikbaar over duurzaamheid.

Op basis van de onderzoeken en deze gegevens is hieronder per deelterrein een oordeel geformuleerd over doelbereiking en doeltreffendheid van het beleid op deelterreinen van de duurzaamheidsagenda.

Duurzaam gebruik biomassa

Er is geen evaluatie onderzoek uitgevoerd dat specifiek de effecten van het beleid voor duurzaam gebruik van biomassa in kaart brengt. Wel zijn in algemene rapportages van het PBL, de jaarstukken van IenM en kamerbrieven prestaties af te leiden in de periode 2006 – 2013. Uit de jaarstukken en rapportages blijkt dat beleid voor duurzaam biomassa effectief *kan* zijn, en dat het rijk diverse acties in gang heeft gezet. Voorbeelden hiervan zijn:

- Uit een quickscan van het PBL uit 2012 blijkt dat het hanteren van duurzaamheidseisen voor biomassa van grote invloed is op de mogelijkheid om een economie te ontwikkelen die op biomassa is gebaseerd (biobased economy).[52] Zo concludeert het PBL dat door het beperkte aanbod van ecologisch duurzame biomassa in de Europese Unie (EU) de

[52] PBL Note Sustainability of biomass in a bio-based economy, PBL, februari 2012.

overgang van een op fossiele brandstoffen gebaseerde naar een op biomassa gebaseerde economie ('bio-based economy') waarschijnlijk beperkt zal blijven. De aanvoer van duurzame biomassa in de EU kan in 2030 voorzien in ongeveer 10% van het eindverbruik van energie en grondstoffen. Alhoewel dit onderzoek laat zien dat het hanteren van duurzaamheidscriteria voor biomassa effectief kan zijn, betekent dit niet dat hiermee het beleid van de Nederlandse overheid effectief is.

- Nederland heeft inmiddels wettelijke eisen gesteld aan de duurzaamheid van biobrandstoffen. Het kabinet heeft zich in 2012 voorgenomen duurzaamheidscriteria te verbreden naar andere toepassingen van biomassa.[53]
- Uit de Balans van de Leefomgeving 2012 van het PBL blijkt er in verschillende kaders duurzaamheidscriteria zijn geformuleerd voor biomassa en biobrandstoffen.[54] Er echter zijn nog geen algemeen geaccepteerde criteria die duurzaamheid in brede zin garanderen.
- Met de energie-, afval-, en houtsector is de Green Deal Rapportage Duurzaamheid Vaste Biomassa overeengekomen. Hierin is afgesproken het aandeel duurzame energie te laten toenemen en op termijn alleen aantoonbaar duurzame biomassa in te zetten. Verder is afgesproken om te komen tot een jaarlijkse rapportage over de hoeveelheden biomassa, herkomst en de gerealiseerde broeikasgasreducties.[55]
- Nederland heeft zich ingezet voor Europees geharmoniseerde duurzaamheidseisen voor vaste biomassa, waarover een voorstel van de Europese Commissie wordt verwacht.[56]

Ondanks het feit dat het rijk aantoonbaar werk heeft gemaakt van het stimuleren van duurzaam gebruik van biomassa, is een uitspraak over doelbereiking en de effectiviteit van het beleid en de instrumenten op dit deelterrein niet mogelijk.

Instrument duurzaamheidsagenda

Doel van het instrument duurzaamheidsagenda was het uiteenzetten van de kabinetsinzet van het kabinet Rutte I op het gebied van duurzaamheid en het aangeven van de speerpunten en belangrijkste acties bij het creëren van een groene economie. Eind 2013 is de duurzaamheidsagenda afgerond. De conclusie van het kabinet is dat de duurzaamheidsagenda een basis heeft gelegd voor verdere stappen op het terrein van duurzaamheid.[57] Aan de duurzaamheidsagenda is een rapportageverplichting gekoppeld. Jaarlijks dienen de staatssecretarissen te rapporteren over de voortgang en de resultaten.[58] Dit is niet jaarlijks gebeurd, maar bij de afronding in 2013 is een overzicht geboden van alle uitgevoerde acties en de resultaten.

Behalve het doel om de ambities van het kabinet te verwoorden, zijn er geen andere doelstellingen voor de duurzaamheidsagenda als instrument vastgelegd. Als zodanig heeft de duurzaamheidsagenda gefunctioneerd en is sprake van doelbereiking.

Duurzaam inkopen

Het beleid voor duurzaam inkopen is formeel als zelfstandig beleid ingezet in 2005, en omvat onder andere het ontwikkelen van duurzaamheidscriteria, het ondersteunen van innovatieprojecten en voorlichting. Over de resultaten is meermaals gerapporteerd via de

[53] Kabinetsbrief Bedrijfslevenagenda, Hoofdlijnennotitie Biobased Economy, 2012, bijlage 2, kamerstuk 32637, nr. 32.
[54] Balans voor de Leefomgeving 2012, Planbureau voor de Leefomgeving, p. 105.
[55] Jaarverslag 2012, p.23.
[56] Jaarverslag 2012, p.123.
[57] Kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 6, 3 oktober 2013, p. 2.
[58] Agenda duurzaamheid; een groene groei strategie voor Nederland, bijlage bij kamerstuk 33041, nr. 1, 3 oktober 2011, p.22.

monitor duurzaam inkopen.[59] Uit de evaluatie van het duurzaam inkoopbeleid van overheden blijkt dat de afspraken van de overheden ten aanzien van het gebruik van duurzaamheidscriteria in aanbestedingen zijn gerealiseerd (zie tabel 12).

Sector	2006	2008	2010	Streefwaarde	Doelbereiking
Kerndepartementen	45%	51%	99,8%	100% in 2010	
Agentschappen en diensten	79%	16%	99,3%	100% in 2010	
Provincies	25%	33%	95,8%	50% in 2010	
Waterschappen	61%	46%	85%	50% in 2010	
Gemeenten G4	-	-	88,8%	75% in 2010	
Gemeenten >100k	47%	44%	90,3%	75% in 2010	
Gemeenten 50-100k	41%	44%	89,6%	75% in 2010	
Gemeenten <50k	50%	52%	86,6%	75% in 2010	
Hogescholen	-	45%	94,7%	50% in 2010	
Universiteiten	-	39%	80,2%	50% in 2012	
MBO scholen	-	-	74,7%	50% in 2012	

Tabel 11. Doelbereiking duurzaam inkopen (% van totale volume).[60]

In 2011 is door verschillende externe partijen een advies uitgebracht (Advies Duurzaam Inkopen).[61] Mede in reactie op dit advies is het kabinetsbeleid voor duurzaam inkopen aangepast. Duurzaam inkopen wordt nu sterker gekoppeld aan het inkoopbeleid en de professionalisering van inkoop in het algemeen.[62] De minister voor Wonen en Rijksdienst coördineert en faciliteert dat rijksinkopers duurzaam inkopen toepassen en stelt de hiervoor benodigde kaders op. De betrokken beleidsdepartementen zoals IenM, EZ, SZW en BZ zijn en blijven beleidsverantwoordelijk voor de binnen hun portefeuille vallende thema's. Daarbij hebben zij tot taak om (ten behoeve van de rijksinkoop) de sector rijk te voeden met de te ondersteunen beleidsdoelen, de formulering van de relevante aspecten en de hierbij na te streven ambities.

De conclusie op basis van de evaluatie- en monitoringsrapportages is dat duurzaam inkopen stevig op de kaart staat bij alle overheidslagen en het bedrijfsleven en minimumcriteria voor duurzaamheid worden breed toegepast. Dit leidt gedeeltelijk tot innovaties en milieuwinst. Het voornaamste effect van het gevoerde beleid is de bewustwording en toepassing van duurzaam inkopen.[63] Het effect van de duurzaamheidscriteria op duurzame innovaties in het bedrijfsleven en de doorwerking in de keten is ondertussen echter beperkt, doordat de minimumeisen op verschillende gebieden relatief snel ingehaald worden door ontwikkelingen in de markt.

Er ligt nog veel ruimte voor verbetering, indien de criteria ambitieuzer zouden zijn en indien het beleid voor duurzaam inkopen breder op het inkoopproces zou ingrijpen. De uitvoering van het beleid heeft geleid tot doelbereiking en is effectief geweest.

[59] De eerste monitor is verschenen in 2006. Daaropvolgend zijn er monitors gepubliceerd in 2008 en 2010.
[60] Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Eindrapport, Ecorys, 25 november 2013, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014, p.25.
[61] Advies duurzaam inkopen, VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, De Groene Zaak en Nevi, juni 2011, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 141.
[62] Kabinetsbrief Duurzame ontwikkeling en beleid, kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014, p.2.
[63] Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Eindrapport, Ecorys, 25 november 2013, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014, p.5.

Ontwikkelen economisch instrumentarium

Het ontwikkelen van een economisch en besluitvormingsinstrumentarium ter bevordering van duurzaamheid is pas sinds 2012 onderdeel van artikel 21 Duurzaamheid. Er zijn nog geen evaluatie onderzoeken naar dit deelterrein uitgevoerd of monitoringsgegevens beschikbaar. Uit de jaarverslagen blijkt dat het ministerie de nodige inzet heeft geleverd op dit beleidsterrein.

In interviews is toegelicht dat de inzet van het ministerie op dit terrein zich hoofdzakelijk richt op advisering en de ontwikkeling van economische en financiële instrumenten ter bevordering van duurzaamheid. Het belangrijkste beleidskader voor dit beleidsterrein wordt gevormd door de kamerbrief over Groene Groei en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal. De opdracht is departementbreed. Er wordt aan diverse directies, departementen en het kabinet advies gegeven over economische en fiscale aspecten van (de bevordering van) duurzaamheid. Er wordt veel samengewerkt met het departement financiën en EZ, onder andere bij de uitwerking van slimme financiële prikkels in het kader van de groene groei brief.

Doordat het beleidsterrein relatief nieuw is en het ontbreken van evaluatie- en monitoringsgegevens is een oordeel over doelbereiking en effectiviteit van het beleid niet mogelijk.

Green Deals

Het hoofddoel van de Green Deal aanpak is het faciliteren van dynamiek in de samenleving om groene groei te bevorderen. De Green Deal aanpak lijkt hier een bijdrage aan te leveren.[64] Er zijn eind 2013 bijna 160 Green Deals gesloten, waarbij bijna 700 partijen zijn betrokken. Eind 2013 zijn zestien deals afgerond, waarvan bij elf alle acties zijn uitgevoerd en vijf deals zijn gestopt omdat de acties niet realiseerbaar waren. In hoeverre de Green Deal aanpak bijdraagt aan groene groei of aan derde orde effecten zoals de CO_2-reductie kan nu nog niet vastgesteld worden. De deals zijn hiervoor nog niet ver genoeg gevorderd. Daarnaast is het begrip groene groei onvoldoende geconcretiseerd om het meetbaar te maken. Desalniettemin is het aannemelijk dat de Green Deal aanpak een bijdrage levert aan groene groei doelstellingen.[65]

De betrokken partijen zijn positief over de Green Deal aanpak. Het merendeel geeft expliciet aan zich geholpen te voelen. 68% van de initiatieven is door de aanpak versneld volgens betrokkenen, en 17% van de initiatieven zou zonder de Green Deal aanpak niet van de grond zijn gekomen.[66] Volgens betrokken zou 13% van de initiatieven ook zonder de Green Deal aanpak gerealiseerd zijn. Belangrijk punt in de waardering van de aanpak is het hebben van een contactpersoon bij de rijksoverheid en het mogen voeren van het Green Deal label.
De diversiteit tussen de Green Deals is groot. Daarnaast zijn de afspraken tussen dealpartijen niet in alle deals SMART. Hierdoor is bij evaluatie niet vast te stellen of de doelstellingen zijn bereikt, en wat het geaggregeerde beeld is van alle deals.[67]

Gezien de kortdurende ervaring met de Green Deal aanpak is het nog te vroeg voor een oordeel over doelbereiking en effectiviteit van het beleid. Het lijkt wel aannemelijk dat de Green Deal aanpak tot doelbereiking leidt, maar een oordeel over de effectiviteit van het beleid en de bijdrage aan de groene groei van de economie zal lastig zijn.

---

[64] Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, p. 8.
[65] Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, p. 8.
[66] Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, p. 9.
[67] Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, p. 74.

Daarvoor dient het begrip groene groei beter (meetbaar, tijdgebonden, specifiek) uitgewerkt te worden, én dient daarnaast aangetoond te worden dat een eventuele groene groei daadwerkelijk positief beïnvloed is door de Green Deals.

MKB-innovatieprogramma Doe Mee

Het doel van het MKB-innovatieprogramma Doe Mee was het stimuleren van duurzaam ondernemen in het MKB en samenwerking bij bewustwording en kennisverspreiding. Het programma is in 2012 afgerond. Syntens heeft de activiteiten verricht die waren afgesproken. Er is een duurzaamheidsscan ontwikkeld en ook ingezet. Syntens heeft in totaal ongeveer 500 bedrijven benaderd, waarvan er ruim 300 aan de quickscan hebben meegewerkt en meer dan 100 een persoonlijk advies hebben gekregen. In de eerste fase (Doe Mee 1.0) lag de nadruk op bedrijven uit de maakindustrie.[68] In de tweede fase (Doe Mee 2.0) kwamen de bedrijven voornamelijk uit de bouw.[69] De tevredenheid van de bedrijven over de adviezen van Syntens is hoog. Negen op de tien ondernemers geeft aan dat de adviezen belangrijk zijn voor hun bedrijf. Vier op de tien ondernemers gaven aan hun voordeel gedaan te hebben met de adviezen wat betreft het verwerven van de juiste duurzame informatie, kennis en technologie.[70]

Ondanks deze positieve resultaten is onduidelijk of sprake is van doelbereiking. De werkelijke effecten van de adviezen en de Doe Mee werkwijze op innovatie en duurzaamheid van het MKB zijn niet in beeld gebracht, omdat de verwachting is dat de effecten pas op langere termijn gemeten kunnen worden.[71] In hoeverre het beleid effectief is geweest valt niet te beoordelen.

4.6.3 Conclusie doelbereiking en effecten duurzaamheidsagenda

Onder de noemer duurzaamheidsagenda en duurzaam produceren zijn in de periode 2006 – 2013 vele activiteiten ondernomen door het ministerie van IenM. Over het algemeen zijn de voorgenomen prestaties gerealiseerd. De doelen op de deelterreinen zijn echter zeer algemeen en weinig afrekenbaar geformuleerd. De relatie tussen de prestaties en de doelen is niet of nauwelijks uitgewerkt. De doelen zijn zo algemeen geformuleerd dat het nauwelijks valt te beoordelen of de doelen zijn bereikt. Daardoor is het nauwelijks mogelijk te bepalen of het beleid effectief is geweest en heeft bijgedragen aan de doelbereiking. Een positieve uitzondering hierop is het beleid voor duurzaam inkopen. Alhoewel het hoofddoel ook algemeen is geformuleerd is de conclusie dat het beleid effectief is geweest. Daarnaast geldt voor een aantal onderdelen van het beleid, dat deze van recente datum zijn, waardoor er nog geen evaluatiestudies naar zijn uitgevoerd. Om in de (nabije) toekomst het nieuw ingezette beleid te kunnen evalueren, dient in sommige gevallen het beleid en de beleidsdoelen beter uitgewerkt te worden en vertaald te worden naar meetbare en/of afrekenbare doelstellingen.

[68] Evaluatie Doe Mee-project, EIM, Zoetermeer, 7 juni 2010, p.31.
[69] Evaluatie Doe Mee 2.0, EIM, Zoetermeer 14 juni 2012, p.25.
[70] Evaluatie Doe Mee 2.0, EIM, Zoetermeer 14 juni 2012, p.25.
[71] Evaluatie Doe Mee 2.0, EIM, Zoetermeer 14 juni 2012, p.25.

Dossier	**Doel**	**Resultaten/prestaties**	**Doelbereiking**
Duurzame biomassa	Verduurzamen gebruik biomassa	Ontwikkeling duurzaamheidscriteria biomassa	Ondanks leveren diverse prestaties is inzicht in doelbereik en effectiviteit beleid (nog) niet duidelijk.
		Green Deal monitoring duurzaamheid vaste biomassa	
		Lobby richting EU voor harmonisatie duurzaamheidseisen vaste biomassa	
Duurzaamheids-agenda	Uiteenzetten ambities en speerpunten kabinet bij creëren groene economie	Het instrument duurzaamheidsagenda is in 2012 opgesteld en in 2013 afgerond	
Duurzaam inkopen	Bijdrage duurzame samenleving middels verlagen milieudruk binnen product- of materiaal ketens	Streefwaarden gebruik duurzaamheidscriteria in aanbestedingen overheden gerealiseerd	
		Bewustwording en toepassing duurzaam in kopen	
		Innovaties en milieuwinst	
Economisch instrumentarium	Bijdrage vergroening economie middels ontwikkeling economisch instrumentarium	Acties lopen nog	Doelbereiking nog niet aan de orde.
Green Deals	Benutten samenleving voor realiseren groene groei	Eind 2013 160 Green Deals	De eerste resultaten van de Green Deals zijn positief. Doelbereiking lijkt realiseerbaar. Beoordeling effectiviteit zal lastig zijn.
		Betrokken partijen positief over aanpak	
		Evaluatie en monitoring in toekomst lastig i.v.m. beperkte afrekenbaarheid doelstellingen Green Deals	
MKB Doe Mee	Stimuleren duurzame innovatie en duurzaam ondernemen	Programma's 1.0 en 2.0 zijn conform afspraak uitgevoerd.	Het programma is gerealiseerd, maar de bijdrage aan duurzame innovatie en ondernemen is onduidelijk.

Tabel 12. Doelbereiking duurzaamheidsagenda.

4.7 Neveneffecten duurzaamheidsagenda

Van de meeste onderwerpen/dossiers van de duurzaamheidsagenda zijn beperkte evaluatie onderzoeken beschikbaar. Er is daardoor op basis van de documenten weinig inzicht in mogelijke neveneffecten van het gevoerde beleid.

Green Deal aanpak

Een belangrijk neveneffect van de Green Deals aanpak is dat deze heeft geleid tot een vernieuwende werkwijze bij de beleidsdirecties van de verschillende departementen.[72] Deze nieuwe werkwijze wordt gekenmerkt door een focus op het wegnemen van barrières, het contact zoeken met veldpartijen, een focus op samenwerking, een bottom-up aanpak en een projectmatige manier van werken. Veel betrokkenen uit de rijksoverheid zijn van mening dat het goed zou zijn als een dergelijke aanpak breder binnen de rijksoverheid wordt uitgerold.[73]

[72] Kabinetsbrief, Groene economische groei in Nederland (Green Deal), kamerstuk 33043, nr. 26, 15 november 2013, p.3.
[73] Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, p. 9.

5 Financiën

Dit hoofdstuk beschrijft de budgetten die zijn ingezet en de uitgaven die zijn opgenomen voor afval en duurzaamheidsagenda in Beleidsartikel 21van de begroting van Infrastructuur en Milieu.

5.1 Budgetten

Vraag 6 **Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?**

Begrotingsjaar 2013

De budgetten op het vlak van afval en duurzaamheidsagenda zijn beperkt. In de begroting 2013 staan in artikel 21 de uitgaven opgenomen voor het begrotingsjaar 2013 (x € 1.000). In onderstaande tabel zijn daarnaast de realisatiecijfers uit het Jaarverslag 2013 opgenomen.

2013		Begroting	Jaarverslag
	Onderwerp	Bedrag x 1000 €	Bedrag x 1000 €
21.01	Afval en duurzaamheidsagenda	35.134	6.045
21.01.01	Opdrachten	9.022	1.762
	- Uitvoering AgentschapNL (uitvoering EVOA, uitvoering LAP)	6.427	0
	- Overige opdrachten	2.595	1.762
21.01.02	Subsidies	26.112	1.393
	- Afvalfonds	25.592	1.393
	- Overige subsidies	520	0

Tabel 13. Budgetten en realisatie afval en duurzaamheidsagenda 2013.

De verschillen in begroting en realisatie komen onder meer voort door overheveling van taken van AgentschapNL naar de inspectie voor leefomgeving en transport (ILT). Het bedrag voor het afvalfonds behoefde in 2013 niet te worden besteed door het fonds.

In beleidsartikel 21.01 in de begroting 2013 is niet beschreven op welke wijze de hoogte van de budgetten is bepaald.

Periode 2006-2013

De begrote bedragen voor afvalbeheer en later voor afvalbeheer en duurzaamheidsagenda fluctueren door de jaren heen sinds 2006. Ook de benaming van de uitgavenposten verandert. Tabel 15 op pagina 49 geeft een overzicht. In de jaarverslagen is al wel sinds 2011 een indeling aangehouden zoals in bovenstaande tabel is vermeld.

Pas vanaf 2011 wordt een onderscheid gemaakt tussen afval en de duurzaamheidsagenda. Voorheen vielen de dossiers die vanaf 2011 tot de duurzaamheidsagenda worden gerekend onder andere beleidsartikelen, of werden niet apart weergegeven.

De bedragen voor afval fluctueren door de jaren heen. In 2008 is er een financiële verhoging geweest als gevolg van de gelden die ter beschikking waren voor inzameling en scheiding van kunststofverpakkingsmateriaal. Het gaat om het Afvalfonds dat uit de rijksbegroting is gefinancierd door een ophoging van de verpakkingenbelasting die het bedrijfsleven opdracht. Het fonds keerde rechtstreeks uit aan gemeenten als uitvoerenden van de inzameling van verpakkingsmateriaal. De realisatiecijfers bleven voor dat jaar achter omdat de invoering van het fonds werd uitgesteld. De uitgaven zullen vanaf 2014 verder dalen doordat de bijdragen van het ministerie aan het Afvalfonds voor verpakkingsmateriaal stopen. De kosten op de begroting zullen voor afval dan nog met name betrekking hebben uit de uitvoeringskosten van het ministerie, Rijkswaterstaat, ILT en AgentschapNL, voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving voor faciliteren, stimuleren, adviseren en 'makelen' op het vlak van afvalbeheer en uitvoering EVOA en andere regelgeving.

De uitgaven op het vlak van afval worden in Nederland met name gedaan door de gemeentelijke overheden, die daarvoor een afvalstoffenheffing aan de burgers opleggen en door de bedrijven die rechtstreeks voor afvalbeheer aan marktpartijen betalen of via de gemeente via de zogenaamde reinigingsheffing. De bijdragen van producenten van verpakkingen aan het Afvalfonds worden door de consumenten opgebracht. De kosten betreffen inzameling en verwerking van afval. Tegenover kosten staan in toenemende mate opbrengsten, doordat afvalstoffen steeds effectiever en efficiënter worden ingezet als (secundaire) grondstof. In het denken over circulaire economie kent afvalstof een economische waarde in de productieketen.

Om een beeld te krijgen van de orde van grote van de kosten die omgaan op het vlak van afvalbeheer dient ook naar de kosten van andere actoren te worden gekeken. Het CBS heeft de gemeentelijke kosten van afvalinzameling en verwerking in beeld gebracht tot en met 2011. De kosten bedragen jaarlijks meer dan € 2 mld., waarvan inzamelingskosten circa 1,3 mld. en verwerking meer dan € 0,5 mld. De kosten worden volledig gedekt door de afvalstoffenheffing die gemeente de burger opleggen.[74] Voor bedrijfsafval heeft het CBS de kosten in beeld gebracht voor het jaar 2009. CBS komt tot een bedrag van € 69 mln. De investeringen voor afval zijn voor dat jaar € 6 mln.[75] en worden door bedrijven rechtstreeks aan afvalbedrijven betaald of indirect via gemeentelijke rechten.

Onderbouwing

Vraag 7 **Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?**

Deze vraag is niet goed en eenduidig te beantwoorden. Over de inzet van middelen van het ministerie van IenM en de onderbouwing van de budgetten zijn geen toelichtingen in de begrotingen of jaarverslagen opgenomen. Hoe de middelen verdeeld zijn tussen enerzijds afval en anderzijds de duurzaamheidsagenda is niet duidelijk. Evenmin is duidelijk hoe de verdelingen tussen de verschillende subartikelen van het beleidsartikel duurzaamheid tot stand komt. Uit de meerjarenbegrotingen waarin de onderliggende activiteiten staan genoemd, is wel te zien hoe de begrotingsposten zijn opgebouwd. Afval kent 6 deelposten en duurzaamheidsagenda 9.
Afwijkingen van de begroting staan toegelicht in de jaarverslagen, evenals eventuele wijzigingen in subsidies als het Afvalfonds.

[74] CBS Statline: Gemeentelijke afvalstoffen; inkomsten en uitgaven, 17-9-2013.
[75] CBS Statline: Milieukosten en –investeringen; bedrijven met > 10 werknemers, 7-11-2013.

Begrotingen van de ministeries van VROM en IenM[76]

Bedragen x € 1.000

Aanduiding in begrotingsartikel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reductie van milieubelasting door afvalstoffen	21.011	21.268	128.428	127.750				
Reductie van milieubelasting door ketengericht afval- en productenbeheer					128.047	127.661	128.080	
Afval en duurzaamheidsagenda								35.141

Realisatiecijfers in Jaarverslagen van de ministeries van VROM en IenM[77]

Bedragen x € 1.000

Aanduiding in begrotingsartikel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reductie van milieubelasting door afvalstoffen	21.011	18.715	75.397	185.283				
Reductie van milieubelasting door ketengericht afval- en productenbeheer					122.773	128.394	92.070	
Afval en duurzaamheidsagenda								6.045

Tabel 14. Begrotingen en Jaarverslagen ministeries van VROM en IenM 2006 – 2013.

[76] Begroting VROM 2006, p. 86, Begroting VROM 2007, p. 84, Begroting VROM 2008, p. 75, Begroting VROM 2009, p. 86 , Begroting VROM 2010, p. 65, Begroting VROM 2011, p. 46, Begroting VROM 2012, p. 158, Begroting VROM 2013, p. 112.
[77] Jaarverslag VROM 2009, p.58, Jaarverslag VROM 2009, p.58, Jaarverslag VROM 2009, p.58, Jaarverslag VROM 2009, p.58, Jaarverslag VROM 2010, p.47, Jaarverslag IenM 2012, p.124, Jaarverslag IenM 2012, p.124, Jaarverslag VROM 2009, p. 59.

5.2 Doelmatigheid

In deze paragraaf gaan we in op de vraag:

Vraag 13 **Hoe doelmatig is het beleid geweest?**

5.2.1 Doelmatigheid afvalbeheer

De afvalmarkt kent een jaarlijkse omzet van circa € 6 mld. Verschillende overheden, afvalbedrijven, het overige bedrijfsleven en individuele burgers zijn actieve spelers op die markt met elk hun eigen (financiële) bijdrage. Het ministerie van IenM tracht daarin enige ordening te initiëren en te bewerkstelligen dat op die markt doelen die bijdragen aan gezondheid, kwaliteit van de leefomgeving en duurzaamheid. De kosten die verschillende partijen maken op die markt zijn in Nederland nauwelijks gestegen sinds 2003. Tegelijkertijd is de hoeveelheid afval die nuttig wordt toegepast op de verschillende lagen in de afvalhiërarchie sterk toegenomen. De studie van CE Delft naar het LAP gaat in op de ontwikkeling van de kosten voor afvalbeheer. Geconstateerd wordt dat de kosten in de loop der jaren zijn afgenomen. Tegen die achtergrond kan niet anders worden geconcludeerd, dan dat de doelmatigheid van het afvalbeleid van de verschillende overheden is toegenomen. Het LAP (1 en 2) heeft daaraan bijgedragen.

Meer specifiek constateren de onderzoekers dat de tarieven van de verwerking laag in de afvalhiërarchie (storen en verbranden) zijn gedaald in de loop der tijd. Het afvalbedrijfsleven maakt steeds meer kosten doordat bedrijven niet enkel meer afval inzamelen, maar ook allerlei technieken en processen voor afvalscheiding hebben geïntroduceerd. De investeringen in de afvalsector zijn toegenomen de afgelopen 15 jaar.[78] De investeringen hebben er toe geleid dat afval hoger in de afvalhiërarchie wordt verwerkt.

Meer recent zijn de investeringen afgezwakt en dit leidt er volgens de onderzoekers toe dat de innovatie is afgenomen. De kosten voor de burger dalen doordat steeds minder afval duur verwerkt wordt (met name relatief hoge verbrandingskosten) en steeds meer afvalstoffen worden gerecycled.

Als het gaat om doelmatigheid wordt door de onderzoekers van CE gekeken naar de verhouding tussen de totale hoeveelheden ingezameld en verwerkt afval en de totale afvalkosten. De kosten per verwerkte kg afval zijn met 10% gestegen in de periode 2000-2011. Dat is lager dan de inflatie in die periode (i.c. 28%). De onderzoekers veronderstellen dat de toegenomen afvalscheiding en verwerking hoger in de afvalhiërarchie een positief effect hebben gehad op beperking van de kosten.[79]

De afvalmarkt en de publieke partijen die daarop opereren zijn doelmatiger gaan opereren. Toch concluderen de onderzoekers dat in de evaluatie niet onomstotelijk is komen vast te staan dat de uitvoering van LAP op een doelmatige wijze heeft bijgedragen aan de afvaldoelen. Daarvoor is de relatie tussen LAP en kostenontwikkeling volgens hen niet voldoende hard te maken. Voor CE is de economische ontwikkeling een belangrijke interveniërende factor. In aansluiting daarop wijzen we op de veelheid aan partijen die acteren op het beleidsveld. Doeltreffend en doelmatig handelen is niet aan één partij (i.c. de rijksoverheid) toe te schrijven.

[78] Bergsma et. al, p. 41.
[79] Ibid. p. 46.

De lage verwerkingskosten kunnen volgens de onderzoekers een rem zetten op de innovatie op het vlak van hergebruik en recycling. Overheden en bedrijven leggen het accent op goed beheer: goede dienstverlening, beperking van de kosten en op milieu verantwoorde wijze inzamelen en verwerken.[80]

Het budget voor het afvalfonds verhult dat de inzet van mensen en middelen op het vlak van afval en de duurzaamheidsagenda de laatste jaren is afgenomen. Als daarmee rekening wordt gehouden kan worden gesteld dat de doelen zijn bereikt met afnemende mensen en middelen van de kant van de rijksoverheid. Zonder dat dit met cijfers kan worden onderbouwd, zou op dit vlak tot toename in de doelmatigheid kunnen worden geconcludeerd.

5.2.2 Doelmatigheid duurzaamheidsagenda

In de jaarstukken is geen apart budget gedefinieerd voor het beleidsterrein van de duurzaamheidsagenda. De beschikbare brondocumenten geven nauwelijks inzicht in de doelmatigheid van het beleid en de ingezette instrumenten. De beschikbare evaluaties gaan primair in op de effecten van het beleid, de doelrealisatie en de inzet van de instrumenten. De kosten van het beleid en de instrumenten blijven meestal buiten beschouwing. Een oordeel over de doelmatigheid van het beleid voor duurzaamheidsagenda is op basis van de beschikbare informatie dan ook niet mogelijk.

Slechts in een beperkt aantal evaluaties zijn de kosten van het beleid of project onderzocht. Voor de meeste instrumenten die vallen onder de duurzaamheidsagenda geldt dat er geen apart budget voor beschikbaar is gesteld buiten de kosten van het ministerie zelf. Onderzoek naar en een oordeel over de doelmatigheid van het beleid is daarbij niet aan de orde.

Duurzaam inkopen

In de ex-post evaluatie van het beleid voor duurzaam inkopen is de doelmatigheid van het beleid onderzocht. De meeste kosten voor het beleid zijn gerelateerd aan de Programmadirectie Duurzaam Inkopen (PDI) en de ondersteuning door AgentschapNL. Over de periode 2008-2013 bedroegen de gemiddelde kosten voor deze twee partijen circa € 3,5 miljoen per jaar. Alhoewel een beoordeling van de doelmatigheid complex is en er beperkingen zijn aan het gebruik van meetbare en vergelijkbare indicatoren, valt de doelmatigheid van het duurzaam inkoopbeleid volgens de onderzoekers als licht positief te beoordelen.[81]

MKB-innovatieprogramma Doe Mee

In het evaluatie onderzoek van het programma is de doelmatigheid niet onderzocht. Een uitspraak over de doelmatigheid van het project is hierdoor niet mogelijk. Omdat ook een oordeel over het doelbereik en de doeltreffendheid ontbreken, is een beoordeling van de doelmatigheid per definitie niet mogelijk. Overigens heeft wel een financiële verantwoording van het programma plaatsgevonden en zijn zowel voor het programma 1.0 en 2.0 accountantsverklaringen opgesteld.

---

[80] Ibid. p. 49.
[81] Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Eindrapport, Ecorys, 25 november 2013, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014, p.6.

5.3 Bezuinigingen

Deze paragraaf behandelt de vraag:
Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of –terrein op middellange termijn? Welke (fundamentele) keuzes impliceert dit; welke afwegingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten?

Het onderzoek geeft geen concrete aanknopingspunten voor bezuinigen in die omvang. De deelposten onder de begrotingspost 21.01 zijn klein. De meeste blijven onder de € 100.000. Zolang er geen harde relatie kan worden gelegd tussen instrumenten en uitgaven en effecten, kan ook niet aangegeven worden wat de consequenties zijn van bezuinigingen voor de effecten van het beleid.

Er wordt ook gevraagd naar fundamentele keuzes. De fundamentele beleidskeuze die in 2014 is gemaakt, is dat met extra inspanning (mensen en middelen) wordt gewerkt aan het realiseren van een circulaire economie. De komende jaren is sprake van toename van de uitgaven voor circulaire economie. Vanwege de rol die afvalbeheer (recycling) speelt bij de invulling van het streven naar een circulaire economie, gaat bezuinigen op dit terrein in tegen deze beleidskeuze van regering en parlement.

Wij merken op dat de gerealiseerde uitgaven in 2013 zijn achtergebleven bij de begrote uitgaven. Dat ligt niet alleen aan onderuitputting van het restant van het Afvalfonds. Het geldt ook voor andere deelposten. Indien deze lagere uitgaven structureel worden dan is de bezuiniging van 20% nu reeds een feit.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies op basis van de voorgaande hoofdstukken. Middels de conclusies en aanbevelingen geven we tevens antwoord op de vraag:
Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen?

Conclusie 1 – Actualiteit van het beleid
De aanleiding voor het beleid voor afval en duurzaamheid en de beleidsproblemen zijn nog steeds actueel. Er is nog steeds sprake van de creatie van afval en niet nuttig gebruik van grondstoffen. De druk op natuurlijk kapitaal, biodiversiteit en ecosysteemdiensten is nog steeds groot. Met de keuze in 2013 voor invulling van het beleid voor een circulaire economie en VANG, convergeert het beleid voor afval met dat van de duurzaamheidsagenda. In beide is de koppeling tussen duurzaamheid en economie tot speerpunt van het beleid gemaakt. Er is ook sprake van een overlap met een deel van de doelen en instrumenten van ecosystemen.

Aanbeveling - *Continueer de inzet op het nieuwe duurzaamheidsbeleid en de nieuwe aanpak, waarbij de nadruk komt te liggen op de circulaire economie en de koppeling tussen duurzaamheid en economie.*

Conclusie 2 – Rol en verantwoordelijkheid rijksoverheid
De rol en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor afval en duurzaam produceren en consumeren zijn in de periode 2006 – 2013 veranderd. In de begroting 2013 staat de rol omschreven als regisseur en als facilitator die ruimte geeft aan de energie en de duurzame initiatieven die in de samenleving aanwezig zijn en die zij waar mogelijk ondersteunt. In het eerste decennium van deze eeuw trok de rijksoverheid voor afvalbeheer de plannende bevoegdheid naar zich toe door de opstelling van het LAP1 en het LAP2. Zij creëerde de voorwaarden en randvoorwaarden voor andere overheden en bedrijfsleven om vorm en inhoud te geven aan het afvalbeheer. In de rol van regisseur draagt de rijksoverheid er onder meer aan bij dat partijen overeenkomsten (green deals) met elkaar sluiten, zoals op het vlak van verpakkingsmateriaal.

In zijn rol als regisseur is IenM onder meer agendastellend (duurzaamheidagenda) en hebben andere partijen de ruimte om invulling te geven aan de onderwerpen. Als regisseur communiceert de rijksoverheid niet enkel meer voorlichtend en overtuigend, maar vooral stimulerend om partijen in gesprek met elkaar te brengen en tot stappen te bewegen. Hierbij is sprake van afhankelijkheid van andere overheden en andere partijen. Die afhankelijkheid is het vertrekpunt voor de rijksoverheid om te handelen.

Aanbeveling - *Continueer de ingeslagen weg en de rolverandering. Geef daarbij wel rekenschap van het feit dat de overheid een bijzondere actor is in het beleidsnetwerk van onderling afhankelijke partijen (zij kan namelijk kan als enige legitiem resultaten afdwingen, belasting heffen, geboden en verboden opleggen).*

Conclusie 3 – Samenhang doelen en instrumenten

Artikel 21 van de begroting kent alleen een algemene doelstelling die in globale termen richtinggevend is. Voor afval wordt de doelstelling in documenten als het LAP en brieven van de bewindslieden aan de Tweede Kamer nader invulling en inhoud gegeven. Er worden concrete en kwantitatieve doelstellingen geformuleerd. Voor die doelstellingen is ook de vraag naar doelbereiking te beantwoorden. De doelstellingen voor de duurzaamheidsagenda zijn veel minder concreet en meer kwalitatief uitgewerkt. De afrekenbaarheid van dit beleid is daardoor beperkter.
Het beleidsartikel is onevenwichtig. Het omvat het gehele beleid van de rijksoverheid voor afval, terwijl de doelen en instrumenten van de duurzaamheidsagenda ingrijpen op beleid van andere ministeries, overheden en actoren.

De doelen in beleidsartikel 21 zijn (te) abstract en daardoor niet geschikt als sturingsinstrument. De samenhang tussen doelen, subdoelen en instrumenten is op basis van de begroting niet duidelijk. De begroting biedt hierdoor onvoldoende aanknopingspunten om de voortgang van beleid te monitoren en de doeltreffendheid en doelmatigheid te bepalen. Tevens heeft de begroting hierdoor een beperkte functie als oriëntatiekader voor andere onderdelen van de rijksoverheid en voor andere overheden en maatschappelijke partijen.

Aanbeveling - *Om balans in het beleidsartikel 21 Duurzaamheid te brengen dient meer focus in het beleid te worden gebracht. Door het beleid van de duurzaamheidsagenda te integreren met onderdelen van het beleid voor natuurlijk kapitaal ontstaat een duidelijker profiel van het beleidsartikel wordt de samenhang tussen doelen en instrumenten van het beleidsartikel vergroot.*

Conclusie 4 – Effectiviteit instrumentarium

De rijksoverheid heeft voor afval en de duurzaamheidsagenda een brede mix aan instrumenten ingezet. Uit het onderzoek blijkt ten eerste op een aantal onderdelen dat regelgeving met name in de vorm van verboden effectief is geweest (bijvoorbeeld het stortverbod brandbaar afval). Ten tweede hebben instrumenten effect gehad doordat zij de financieel-economische afweging van overheden en bedrijven beïnvloeden.

Recent zijn instrumenten in de vorm van overeenkomsten (convenanten) steeds belangrijker geworden. Bij de invulling van dit instrument voor het afvalbeleid is geen sprake van vrijblijvendheid. Het verpakkingenconvenant krijgt in vrijwel alle gemeenten navolging. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de inzet van een financieel instrumentarium (vergoedingen), en de afspraak in de overeenkomst dat wettelijke regels zullen worden opgesteld. Deze regelgeving komt voort uit de afspraken, wordt niet van bovenaf opgelegd en kan daarom rekenen op draagvlak bij de maatschappelijke partijen. Het is de vraag of de aanpak van Green Deals net zo succesvol kan zijn, omdat een deel van de hiervoor genoemde instrumentenmix ontbreekt.

Het instrumentarium van de duurzaamheidsagenda is met name gericht op kennisontwikkeling en communicatie. Door criteria voor duurzaamheid op te stellen, nieuwe instrumenten te ontwikkelen en andere overheidspartijen te adviseren, levert het ministerie van IenM een bijdrage aan de vergroening van de economie. De effecten het instrumentarium werken door in diverse beleidsterreinen. De instrumenten zijn er vooral op gericht om andere partijen te stimuleren en te faciliteren om product- en materiaalketens te verduurzamen.

In hoeverre deze instrumenten effectief zijn valt nu nog niet te beoordelen. Veel van de doelen en instrumenten zijn van recente datum, waardoor het nog te vroeg is om te oordelen over de effectiviteit.

Aanbeveling - *Om convenanten doeltreffend te laten zijn, dienen afspraken tussen de rijksoverheid en andere betrokken partijen gepaard gaan met een ondersteunend financieel instrumentarium en, indien nodig, regulering via wetgeving en/of normstelling. Bij de inzet van convenanten dient de rijksoverheid omwille van de effectiviteit bereid te zijn de afspraken aan te vullen met een financiële paragraaf, resultaatafspraken en eventuele wet- en regelgeving.*

Conclusie 5 – Doeltreffendheid en neveneffecten

De doeltreffendheid van het beleid voor afval is redelijk tot goed. Wel is sprake van een afname in het tempo van verbetering van scheidingspercentages en hergebruik. Op de onderdelen afval en duurzaam inkopen kan de mate van doelbereiking worden vastgesteld. Op andere onderdelen van de duurzaamheidsagenda vallen doelbereik en doeltreffendheid niet vast te stellen, enerzijds als gevolg van het ontbreken van de juiste monitoringsgegevens, en anderzijds als gevolg van de korte doorlooptijd van recent gestart beleid.

Een belangrijke ontwikkeling op het vlak van afval is dat de hoeveelheid te verbranden of te storten restafval fors is afgenomen. Daardoor is het lek in de productieketen deels gedicht. Als we daarin nog effectiever worden, dan heeft dat als neveneffect dat nauwelijks nog Nederlands afval wordt gebruikt voor energieopwekking in AVI's. Om toch bij te dragen aan duurzame energieopwekking in de AVI's wordt brandbaar afval uit het buitenland gehaald. Dit leidt enerzijds hogere treden in de afvalhiërarchie in het buitenland (minder storten in het buitenland en minder ruimtebeslag en emissies van stortplaatsen en verbrandingsinstallaties). Anderzijds beperkt dit de prikkels die moeten leiden tot verwerkingsinitiatieven hoger in de afvalhiërarchie in die landen (bijvoorbeeld verbranden met productie van energie) en tot meer langere vervoerbewegingen (CO2-uitstoot).

Aanbeveling - *Werk aan ontwikkeling en monitoringsmethoden voor de verschillende onderdelen van de duurzaamheidsagenda.*

Conclusie 6 – Doelmatigheid en bezuinigingen

De omvang van de budgetten voor dit deel van het beleidsartikel Duurzaamheid is in de loop der jaren afgenomen. Dit komt niet alleen door bezuinigingen en door de 'interventie' van het instellen en weer afbouwen van het Afvalfonds, maar ook doordat er sprake is van een andere besturingsfilosofie op het vlak van duurzaamheid. In plaats van direct financieel ondersteunen, worden activiteiten vooral gestimuleerd door met partijen te communiceren over de mogelijkheden van groene economische groei. Het beleidsartikel kent ook geen grote budgetten, voor bijvoorbeeld programmasubsidies. Beleidsdoelen zijn gehaald bij gelijktijdige afname van financiële middelen op de begroting.

In de beschikbare evaluaties en onderzoeken wordt slechts zeer beperkt aandacht gegeven aan doelmatigheid. Doelbereiking en doeltreffendheid zijn de focus van de evaluatie onderzoeken. Door het ontbreken van onderzoeksgegevens valt geen uitspraak te doen over de doelmatigheid van het rijksbeleid voor afval en de duurzaamheidsagenda. Voor afval is wel onderzocht hoe de kosten zich in de periode 2006 – 2013 ontwikkeld hebben. Daarbij is echter vooral gekeken naar de totale maatschappelijke kosten (kosten van alle overheden en het

bedrijfsleven; deze zijn afgenomen in de onderzochte periode) en niet naar de kosten van het rijksbeleid. Voor de duurzaamheidsagenda, is alleen de doelmatigheid van duurzaam inkopen onderzocht. Het beleid blijkt doelmatig te zin geweest.

Er kan geen op onderzoek gebaseerde uitspraak worden gedaan over de mogelijkheden voor en effecten van 20% bezuinigen op dit artikel van de rijksbegroting. We merken daarbij op dat de gerealiseerde uitgaven voor 2013 lagen meer dan 20% lager dan de begrote bedragen. De effecten daarvan zijn nog niet zichtbaar (gemaakt) in onderzoek.
Voor dit beleidsartikel is vanwege het streven naar realisatie van een circulaire economie door het Kabinet Rutte II gekozen voor intensivering van beleid en verhoging van de uitgaven. Daardoor zal de 20% bezuiniging niet worden gerealiseerd.

Aanbeveling - *Om oordelen over en sturing op doelmatigheid mogelijk te maken, dienen specifieke monitoringsinstrumenten en indicatoren ontwikkeld te worden. Daarnaast dient doelmatigheid centraler te komen staan in de beleidsevaluaties.*

7 Bronnen

Jaarstukken

- Begroting ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30300, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2007, Tweede Kamer, 2006-2007, 30800, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2007-2008, 31200, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2008-2009, 31700, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2009-2010, 32123, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2010-2011, 32500, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2011-2012, 3300, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2013, Tweede Kamer 2012-2013, 33400 XII, nr. 2.
- Jaarverslag ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2006-2007, 31031, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2007, Tweede Kamer, 2007-2008, 31444, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2008-2009, 31924, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2009-2010, 32360, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2010-2011, 32710, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2011-2012, 33240, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2012-2013, 33605, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2013, Tweede Kamer, 2013-2014, 33930, XII, nr. 1.

Algemene gegevens

- Rapport 'Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities, Veranderingen tussen 2001 en 2006', Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, oktober 2007.
- 'Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2010.
- 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011.
- 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012.
- Jaarverslag 2012 Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT, Den Haag, juli 2013.

Documenten Afvalbeheer en circulaire economie

- Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2009/98/EG.
- Ministerie van VROM, Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012, Den Haag 2003.
- Ministerie van VROM, Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 Naar een materiaal ketenbeleid, Den Haag 2010.
- Brief van de staatssecretaris IenM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 'Meer waarde uit afval', 25 augustus 2011.
- Brief van de minister van economische zaken en de staatssecretaris van infrastructuur en milieu aan de voorzitter van de Tweede kamer, Groene economische groei in Nederland (Green Deal), TK 33043 nr. 14, 28 maart 2013.
- Brief van de staatssecretaris van infrastructuur en milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Van Afvalstof naar Grondstof, Groene economische groei in Nederland, TK 33043, nr. 15, 20-6-2013.
- Brief van de staatssecretaris infrastructuur en milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Invulling programma Van Afval naar Grondstof, 28 januari 2014.
- C.G. Bergsma *et al*., Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan 1 en 2, Delft, 23 april 2014.

- T. Rood en A. Hanemaaijer, concept PBL-notitie Reflectie op Van Afval Naar Grondstof, Planbureau voor de leefomgeving, september 2014.

Documenten duurzaam gebruik biomassa

- Kabinetsbrief Wijziging van de Electriciteitswet 1998, kamerstuk 30305, nr. 22, 11 september 2006.
- Rapport 'Criteria voor duurzame productie biomassa', bijlage bij kamerstuk 30305, nr. 22, 11 september 2006.
- Kabinetsbrief Wijziging van de Electriciteitswet 1998, kamerstuk 30305, nr. 26, 29 juni 2007.
- Duurzaamheid en Daadkracht, advies over een duurzame bio-economie, commissie duurzaamheidsvraagstukken biomassa, januari 2011.
- Gewijzigde motie kamerlid van den Berge, kamerstuk 32357 nr. 27, 15 maart 2011.
- Kabinetsbrief Wijziging wet Milieubeheer, kamerstuk 32357, nr. 29, 3 mei 2011.
- Kabinetsbrief Wijziging wet Milieubeheer, kamerstuk 32357, nr. 33, 8 december 2011.
- Kabinetsbrief Bedrijfslevenbeleid, kamerstuk 32637, nr. 32, 2 april 2012.
- Hoofdlijnennotitie Biobased Economy, bijlage 2 bij kamerstuk 32637, nr. 32, 2 april 2012.
- Kabinetsbrief Reactie op advies commissie duurzaamheidsvraagstukken biomassa 'Duurzaamheid en daadkracht', kamerstuk II, 2011–2012, 23 637, bijlage 5b.
- PBL Note Sustainability of biomass in a bio-based economy, PBL, februari 2012.

Documenten duurzaamheidsagenda

- Kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Agenda duurzaamheid; een groene groei strategie voor Nederland, bijlage bij kamerstuk 33041, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 6, 3 oktober 2013.
- Stand van zaken 2013, Overzicht beleidsacties duurzaamheidsagenda, bijlage bij kabinetsbrief Duurzaamheidsagenda, kamerstuk 33041, nr. 6, 3 oktober 2013.

Documenten duurzaam inkopen

- Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800 XI, nr. 130, vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005; motie van de leden Koopmans en De Krom, voorgesteld 30 juni 2005.
- De impact van duurzaam inkopen, eindrapport VROM, december 2009, bijlage bij kamerstuk 30169 nr. 54, 24 april 2009.
- Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Eindrapport, Ecorys, 25 november 2013, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014.
- Monitor Duurzaam Inkopen 2008, PriceWaterhouseCoopers, 24 februari 2009.
- Monitor Duurzaam Inkopen 2010, KPMG, Amstelveen, 15 juni 2011.
- Advies duurzaam inkopen, VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, De Groene Zaak en Nevi, juni 2011, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 141.
- Kabinetsbrief Duurzame ontwikkeling en beleid, 30196, nr. 232, 7 februari 2014.
- Milieuwinst van duurzaam inkopen, een quickscan van de minimumeisen, RIVM rapport 250005001/2013, bijlage bij kamerstuk 30196, nr. 232, 7 februari 2014.

Documenten economisch instrumentarium

- Brief staatsecretaris ELI, aanbiedingsbrief advies Taskforce Biodiversiteit 'Groene groei', kamerstuk 33043 nr.10, 16 januari 2012.
- 'Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', advies Taskforce Biodiversiteit, bijlage bij kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.

- Brief minister EZ en staatssecretaris IenM, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043 nr. 14, 28 maart 2013.
- Brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013.
- Brief staatssecretaris EZ, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043, nr. 29, 3 februari 2014.

Documenten Green Deals

- Kabinetsbrief, Groene economische groei in Nederland (Green Deal), kamerstuk 33043, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Overzicht op hoofdlijnen van (binnenkort af te sluiten) Green Deals, bijlage 1 bij kamerstuk 33043, nr. 1, 3 oktober 2011.
- Kabinetsbrief, Groene economische groei in Nederland (Green Deal), kamerstuk 33043, nr. 26.
- Voortgangsrapportage Green Deals, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26, 26 november 2013.
- Externe audit Green Deal aanpak, Kwink groep, 28 oktober 2013, bijlage bij kamerstuk 33043, nr. 26.

Documenten MKB-innovatieprogramma Doe Mee

- Evaluatie Doe Mee-project, EIM, Zoetermeer, 7 juni 2010.
- Evaluatie Doe Mee 2.0, EIM, Zoetermeer 14 juni 2012.

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

Beleidsdoorlichting Duurzaamheid
Deelrapportage artikel 21.02 Preventie en milieugebruiksruimte

Opdrachtgever
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Referentie

Arnhem, 20 oktober 2014
Ons kenmerk 1014072-026/bge/aht

Inhoud

1 Inleiding

Aanleiding

Dit rapport maakt deel uit van de beleidsdoorlichting van artikel 21 Duurzaamheid van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) 2013. Het betreffende beleidsartikel bestaat uit drie subartikelen:

- 21.01 Afval en duurzaamheidagenda.
- 21.02 Preventie en milieugebruiksruimte.
- 21.03 Ecosystemen en landbouw.

Voor elk van de drie subartikelen is een beleidsdoorlichting uitgevoerd. Dit rapport richt zich specifiek op subartikel 21.02: preventie en milieugebruiksruimte. Uitgaande van het kader dat in de begroting 2013 wordt gegeven, richt de beleidsdoorlichting zich op de prestaties en uitkomsten van beleid in de periode 2006-2013. De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarbij gebruik gemaakt wordt van de resultaten van bestaande onderzoeken, rapportages, jaarverslagen en brieven van de minister aan de Tweede Kamer.

De beleidsdoorlichting dient antwoorden te geven op de volgende vragen (tussen haakjes staan de hoofdstukken en/of paragrafen waarin de vragen worden behandeld):

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? (hoofdstuk 1)
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht? (hoofdstuk 1)
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? (hoofdstuk 2)
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? (hoofdstuk 2)
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? (hoofdstuk 3)
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? (hoofdstuk 5)
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven? (hoofdstuk 5)
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? (hoofdstuk 4)
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. (hoofdstuk 4)
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? (hoofdstuk 4)
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? (hoofdstuk 4)
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? (hoofdstuk 4)
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest? (hoofdstuk 5)

In aansluiting op bovenstaande vragen zijn de volgende vragen meegegeven aan deze doorlichting.

- Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen? (hoofdstuk 6)
- Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of –terrein op middellange termijn? Welke (fundamentele) keuzes impliceert dit; welke afwegingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten? (hoofdstuk 5)

Scope van dit deelrapport

Vraag 1 en 2

Welk beleidsartikel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

In het onderzoek waarvan we in dit deelrapport verslag doen, wordt van beleidsartikel 21 het subartikel 21.02 Preventie en milieugebruiksruimte doorgelicht. Tegelijkertijd worden in separate deelonderzoeken de andere twee subartikelen door onderzoekers van KplusV organisatieadvies (KplusV) doorgelicht.

Preventie en milieugebruiksruimte zijn brede onderwerpen en hebben betrekking op meerdere beleidsterreinen. In de doelstelling van beleidsartikel 21 (begroting IenM 2013) is preventie en milieugebruiksruimte ingekaderd. Daarbij ligt de nadruk op de milieucompartimenten bodem en water. Op deze twee compartimenten ligt dan ook de focus in deze beleidsdoorlichting. In de rapportage wordt verder gesproken over bodem en water. De termen preventie en milieugebruiksruimte worden alleen gebruikt wanneer nodig.

De beleidsdoorlichting heeft als vertrekpunt het begrotingsjaar 2013. De doorlichting richt zich op het deel van het beleidsartikel 21.02 waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Milieubeheer primair de verantwoordelijkheid draagt. De onderdelen waarvoor de primaire beleidsverantwoordelijkheid bij andere directies of ministeries ligt, blijven buiten de doorlichting. Voor deze doorlichting betekent dit dat een breed scala aan bodem en water gerelateerde onderwerpen buiten het onderzoek valt. Hieronder staat een korte toelichting op de samenhang met andere beleidsartikelen die betrekking hebben op bodem en water en de consequenties hiervan voor de beleidsdoorlichting.

Artikel 21.02 heeft een relatie met artikel 13 van de begroting 2013[1], in het bijzonder artikel 13.04 te weten 'Ruimtegebruik bodem'. Onder de verantwoording van artikel 13 wordt in de interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter gewerkt aan de integrale Omgevingswet (Ow) en de implementatie van de Crisis- en Herstelwet (Chw). De Omgevingswet stroomlijnt het complex aan ruimtelijke wet- en regelgeving. Deze vernieuwing van wetgeving is van invloed op het duurzaam gebruik van bodem en water. Artikel 13.04 richt zich specifiek op de bodem. De vernieuwing van de Wet bodembescherming vindt hierbinnen plaats, net als programma's met betrekking tot bodemkwaliteit en bodemsanering. Over deze onderwerpen die de kwaliteit van de bodem betreffen wordt de Tweede Kamer afzonderlijk geïnformeerd. De onderwerpen uit artikel 13 die raken aan duurzaam gebruik vallen derhalve buiten de beleidsdoorlichting van artikel 21 van de begroting van 2013.

[1] De duurzame kwaliteit van de ruimtelijke inrichting en doelmatig gebruik van het bodem- en watersysteem.

Ook met de artikelen 11 en 12 uit de begroting van 2013 van het ministerie van IenM heeft artikel 21.02 een relatie. Artikel 11 gaat over waterkwantiteit[2]. In het kader van dit artikel vinden diverse activiteiten plaats die raken aan de doelstelling van artikel 21. Te noemen zijn het programma "Duurzaam Door: sociale Innovatie voor een groene economie (2013–2016)", het Bestuursakkoord Water en het in stand houden van de Helpdesk Water. Hierover wordt de Tweede Kamer op een andere wijze ingelicht. De onderwerpen uit artikel 11 die raken aan artikel 21 blijven derhalve in deze doorlichting buiten beschouwing.

Artikel 12 van de begroting 2013 gaat over waterkwaliteit[3] zowel uitvoerend (waterkwaliteit Rijks- en Mariene wateren[4]) als regisserend[5]. Ieder jaar wordt in "Water in Beeld"[6] de voortgang van de uitvoering van de maatregelen gerapporteerd. De Europese Kaderrichtlijn Water[7] (KWR) en de Europese Richtlijn Mariene strategie[8] (KRM) zijn hierbij van belang. Beide kennen een 6-jarige plancyclus. Hierover wordt de Tweede Kamer afzonderlijk ingelicht. Hoewel voor het bereiken van de duurzaamheidsdoelstelling van artikel 21 de waterkwaliteit als voorwaarde wordt genoemd, vindt de uitvoering en monitoring van beleid en de regelgeving op het gebied van waterkwaliteit echter plaats onder de verantwoording van artikel 12. Artikel 21.02 heeft dus geen betrekking op de uitvoering en monitoringsactiviteiten van, geïnitieerd door en/of geregisseerd door het ministerie op het gebied van waterkwaliteit inclusief de kwaliteit van de mariene wateren. Deze onderwerpen blijven dan ook buiten beschouwing in deze beleidsdoorlichting. Ook het bestuursakkoord waterketen blijft buiten beschouwing en zal niet onderzocht worden in deze beleidsdoorlichting.

Het bovenstaande betekent dat voor het onderdeel bodem en water deze beleidsdoorlichting betrekking heeft op:

- Grondwaterrichtlijn.
- Zwemwaterrichtlijn.
- Drinkwaterrichtlijn.
- Nieuwe drinkwaterwet.
- Afvalwater in het buitengebied.
- Kaderrichtlijn Water (deels).

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk schetst kort de context van het beleid voor preventie en milieugebruiksruimte. Het gaat in op de vraagstukken waarvoor het beleid voor de compartimenten bodem en water wordt gevoerd. Daarbij geven we tevens aan wat de verantwoordelijkheid van de minister van IenM is op dit deel van het beleidsartikel en wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere actoren zijn.

---

[2] Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft.

[3] Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft.

[4] Het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren.
- Het nemen van de nodige maatregelen om een goede milieutoestand te bereiken en te behouden in het Nederlandse deel van de Noordzee, in samenwerking en samenhang met de andere Noordzeelanden, conform de vereisten zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

[5] Het bereiken van een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems en de Noordzee en het bereiken van een goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de vier stroomgebieden, conform de voorschriften zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW).

[6] Water in beeld, Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water; ministerie van IenM.

[7] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Kaderrichtlijn water).

[8] Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn Mariene Strategie).

In het derde hoofdstuk worden de doelen, instrumenten en indicatoren voor het beleid voor preventie en milieugebruiksruimte gepresenteerd. Om inzicht te krijgen in de inhoud van het beleid dat wordt onderzocht wordt een reconstructie van het beleid gegeven in termen van doelen, subdoelen, instrumenten en indicatoren die inzicht moeten geven in de beleidsprestaties en effecten.

In het vierde hoofdstuk presenteren we de resultaten van de onderzoeken naar de werking van het beleid in de praktijk. Doelbereiking, prestaties en effecten worden zichtbaar gemaakt. Het vijfde hoofdstuk geeft inzicht in de budgetten van dit subartikel. Zo mogelijk wordt op basis van andere onderzoeken inzicht gegeven in de doelmatigheid in de besteding van de middelen. In het slothoofdstuk trekken we conclusies voor dit onderdeel van de beleidsdoorlichting.

2 Aanleiding beleid preventie en milieugebruiksruimte

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde:

Vraag 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Vraag 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Achtereenvolgens schetsen we de beleidscontext, het beleidsvraagstuk en de (ontwikkeling in) de rol van het ministerie op het beleidsveld.

2.1 Beleidscontext

2.1.1 Bodem

In Nederland is de afgelopen 30 jaar veel geïnvesteerd in het beleid gericht op het voorkomen van bodemverontreiniging en de aanpak van bestaande bodemverontreiniging. Deze investering is een logisch gevolg van de wijze waarop de bodemproblematiek zich in die tijd voordeed in Nederland.

Ontwikkeling bodembeleid vanaf 2000

Een belangrijke basis voor het bodembeleid in de periode 2006-2013 is de Beleidsbrief bodem van 24 december 2003.[9] Daarin wordt gesteld dat "het nodige" is bereikt met het bodembeleid en dat het toch nodig is om een volgende stap te zetten. Enerzijds om te bevorderen dat de samenleving duurzamer met de bodem omgaat. Anderzijds om inconsistenties en onvolkomenheden in het huidige bodembeleid en de regelgeving weg te nemen.

Daarnaast wordt gesteld dat de verschillende overheden en het bedrijfsleven onvoldoende in staat zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor behoud of verbetering van de kwaliteit van de bodem. Zij pleiten voor meer aandacht voor de relatie tussen bodembeheer en -beleid voor landbouw, natuur, water en ruimtelijke ordening. Ook hebben zij behoefte aan beleidsvrijheid om problemen gebiedsgericht het hoofd te bieden en aan een grotere eigen verantwoordelijkheid voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden.

Ten aanzien van de milieubelasting op de bodem wordt in de beleidsbrief aangegeven dat de milieubelasting met nutriënten, verzurende stoffen en bestrijdingsmiddelen op de bodem weliswaar vermindert, maar dat er een aanzienlijke beleidsopgave resteert voordat de in NMP-4 omschreven kwaliteitsdoelen voor grond en oppervlaktewater, land- en waterbodems is bereikt. Mede in dat licht adviseert de Technische Commissie Bodem (TCB)[10] om in het bodembeleid uit te gaan van een ecosysteembenadering waarbij nadruk komt te liggen op de levende kant van de bodem[11] en op het beoordelen van de gevolgen van het gebruik van de

[9] Kamerstukken II, 2003–2004, nr. 28 663 XI nr. 13.
[10] Advies duurzamer bodemgebruik op ecologische grondslag, Technische Commissie Bodem, juli 2003.
[11] Resulterend in veerkracht en aanpassingsvermogen na ingrepen of bij opeenvolgend bodemgebruik.

bodem in tijd en ruimte. Daarmee adviseert de TCB het bodembeleid meer te richten op het duurzaam bodemgebruik op de langere termijn en op een meer gebiedsgericht beleid.

In de beleidsbrief bodem wordt verder geconstateerd dat de informatie-uitwisseling over de bodem onvoldoende plaatsvindt. Hierdoor wordt meer onderzoek uitgevoerd dan nodig is en kan het ook onnodige aantasting van de bodem tot gevolg hebben, bijvoorbeeld het doorboren van afsluitende kleilagen.

Voorts is in de brief aangegeven dat ontwikkelingen in de Europese Unie ertoe leiden dat het Nederlandse bodembeleid aangepast moet worden aan het Europese beleid. Zo gaat de Europese Kaderrichtlijn water uit van een systeembenadering waarbij bodem en water in samenhang worden bezien.

De in de beleidsbrief genoemde problemen en oplossingsrichtingen hebben zich in de periode 2006-2013 vertaald in een aantal beleidswijzigingen[12], te weten:

- Verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering.[13]
- Verbreding van het bodembeleid naar de ondergrond, het energiebeleid (warmte-koude opslag) en een integrale benadering van de problematiek van bodemverontreiniging op gebiedsniveau (integrale afweging tussen het benutten van de kansen die de ondergrond biedt, het beschermen van kwetsbare functies in het gebied en het verbeteren van de kwaliteit van het grondwater).
- Verdere integratie van het bodembeleid in de ruimtelijke ordening, waarbij er speciale aandacht is voor spoedlocaties.
- Naast een gevalsgerichte ook een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater.
- Vereenvoudiging wet- en regelgeving (Wet bodembescherming en Besluit bodemkwaliteit).

Ten aanzien van de decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering werd overigens al vanaf 2000 de uitvoering van maatregelen op het gebied van bescherming van water en bodem steeds nadrukkelijker overgelaten aan burgers en bedrijven en wordt de uitvoering van het beleid verder gedecentraliseerd. Voorbeelden van de omslag zijn in de wetgeving op het gebied van gebruik van bodem en water terug te vinden:

- Van kracht worden Drinkwaterwet en bijbehorend besluit (ter vervanging van Waterleidingwet en -besluit) (2007).
- Implementatie van Europese (water)richtlijnen, zoals de Drinkwaterrichtlijn (1998); Kaderrichtlijn Water (2000) en de Grondwaterrichtlijn (2006), Richtlijn prioritaire stoffen (2008) en Zwemwaterrichtlijn (2006).
- Inwerkingtreding van het Besluit lozingen buiten inrichtingen (2011).

Ontwikkeling ministerie

Een andere relevante wijziging in de periode 2006-2013 betreft de samenvoeging van de ministeries van VROM en VenW tot het ministerie van IenM in 2010. Met deze samenvoeging zijn ook diverse taken samengevoegd en geherlocaliseerd. Op het gebied van Water zijn bijvoorbeeld taken van het voormalige ministerie van VROM ondergebracht bij organisatieonderdelen van het voormalig ministerie van VenW. Een groot deel van de bodem- en watertaken valt nu onder de directie Water en Bodem (DGRW), niet onder de directie

[12] Ondanks dat bodemsanering buiten de reikwijdte van beleidsartikel 21.02 valt, worden voor de volledigheid hier alle beleidswijzigingen uit de beleidsbrief genoemd inclusief de beleidswijzigingen voor bodemsanering.
[13] Afspraken hierover in Convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' tussen het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, getekend op 10 juli 2009.

Duurzaamheid. Ten slotte is ook het bodemdossier binnen IenM nader afgebakend, waarbij bodemsanering geen onderdeel (meer) uitmaakt van begrotingsartikel 21 Duurzaamheid (zie ook de toelichting op de afbakening in hoofdstuk 1).

2.1.2 Water

Ontwikkeling waterbeleid 2006 - 2013

In de periode 2006-2013 hebben zich ten aanzien van water de volgende (beleids)wijzigingen voorgedaan:

- In 2007 is het Bestuursakkoord Waterketen tussen de ministeries van VROM en VenW, IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Vewin getekend om gezamenlijk een extra impuls te geven aan de ontwikkeling van een meer doelmatige en transparante waterketen, met behoud en versterking van de goede prestaties op het gebied van volksgezondheid, milieu en leveringszekerheid. Voorts zijn in 2009 in het Bestuurlijk Overleg Waterketen tussen de Unie van Waterschappen (UvW) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt om door samen te werken in de afvalwaterketen kosten te besparen, de kwaliteit te verbeteren en de kwetsbaarheid te verminderen. De samenwerking moet vanaf 2020 een structurele besparing van 450 miljoen euro opleveren. In 2011 zijn regionaal gemaakte afspraken omtrent de waterketen opgenomen in het Bestuursakkoord Water.
- In 2009 is de Waterwet in werking getreden. Een achttal wetten[14] is daarbij samengevoegd tot de Waterwet. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast levert de Waterwet een belangrijke bijdrage aan kabinetsdoelstellingen zoals vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten.
  In de Waterwet staat het watersysteem centraal en zijn de doelstellingen van het waterbeheer gericht op het duurzaam goed functioneren van het watersysteem.
- In 2011 hebben het rijk, de VNG, het IPO, de UvW en Vewin het Bestuursakkoord Water ondertekend. De afspraken zijn gericht op het komen tot een doelmatiger waterbeheer (zowel rijk als decentrale overheden moeten bezuinigen en met minder middelen hun taken uitvoeren). Door efficiënter te werken met andere organisaties moet er structureel bespaard worden[15]. Efficiënter werken zit hem ook in het overhevelen van taken, die door een andere organisatie beter en goedkoper kunnen worden gedaan.

Bovenstaande ontwikkelingen schetsen een aantal algemene ontwikkelingen in het waterbeleid. In paragraaf 2.2 en 2.3 komen de meer specifieke watertaken aan bod die onder verantwoordelijkheid van artikel 21.02 vallen.

[14] Betreft de Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet Verontreiniging zeewater, Wet droogmakerijen en indijkingen, Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het zogenaamde 'natte gedeelte'), Waterstaatswet 1900, Waterbodemparagraaf uit de Wet bodembescherming.

[15] Zoals gezamenlijk inkopen, en samenwerking op het gebied van kennis, vergunningverlening en handhaving.

Internationale context

Het beleid voor water wordt in belangrijke mate bepaald door de internationale context. De uitstoot van vervuilende stoffen naar water en bodem zijn een internationale aangelegenheid. Veel van de wet- en regelgeving, die betrekking heeft op water, is dan ook gebaseerd op of afkomstig van internationale (Europese Unie) wet- en regelgeving en internationale verdragen. De Kaderrichtlijn Water is in dit verband reeds eerder genoemd. Belangrijke wetgeving in dit kader zijn bijvoorbeeld Grondwaterrichtlijn, de Drinkwaterrichtlijn en de Zwemwaterrichtlijn.

2.2 Beleidsprobleem

Het beleidsprobleem bodem en water zoals dat in begrotingsartikel 21 is aangeduid, heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld van een op compartimenten gerichte probleemstelling naar (chemische) kwaliteitskenmerken naar een integrale probleemstelling op duurzaamheid.

2.2.1 Bodem

Vraag 3 **Wat was de aanleiding voor het beleid?**

In de Beleidsbrief Bodem[16], waar in de begroting VROM 2006 naar wordt verwezen, beschrijft de minister de problemen op het gebied van de bodem als volgt:
"Zowel overheden (gemeenten, waterschappen, provincies en departementen) als het bedrijfsleven zijn, mede door de onvolkomenheden in de regelgeving, onvoldoende in staat om verantwoordelijkheid te nemen voor behoud of verbetering van de kwaliteit van de bodem."

Voor dit probleem geeft hij ook enkele oorzaken aan:
- Het beleid (situatie 2004) is technocratisch en beperkt in ruimte en tijd (niet gebiedsgericht).
- Beschikbare bodeminformatie uit verschillende bodemonderzoeken is niet goed ontsloten.
- Het Nederlandse bodembeleid (situatie in 2006) voldoet niet aan de systeembenadering waar de Europese Kaderrichtlijn water vanuit gaat en waarbij bodem en water in samenhang worden bezien.

2.2.2 Water

Vraag 3 **Wat was de aanleiding voor het beleid?**

Op het gebied van water constateert de minister het probleem dat er onbenutte kansen liggen voor het optimaliseren van de waterketen in termen van milieu, kosten en baten en klantgerichtheid. Er zijn vele initiatieven, maar resultaten zijn nog beperkt zichtbaar. De materie is weerbarstig en complex. Er is behoefte aan een beleidsmatige impuls (ook) van het rijk[17].

Een van de oorzaken is volgens de minister dat de waterketen niet optimaal functioneert. Dit leidt tot problemen op het terrein van milieu, (dier)gezondheid en doelmatigheid[18]. Ook de

---

[16] Kamerstukken II, 2003–2004, nr. 28 663 XI nr. 13.
[17] Rijksvisie Waterketen (kamerstukken II, 2002–2003, 28 966 XI, nr. 1.
[18] Rijksvisie Waterketen (kamerstukken II, 2002–2003, 28 966 XI, nr. 1.

noodzakelijke integrale kijk op complete systemen en de samenloop tussen bodem en water wordt in de oorzaken genoemd door de minister:
"Nederland kent een kwalitatief hoogwaardige openbare watervoorziening, die echter in toenemende mate met milieuproblemen wordt geconfronteerd. Om uit oppervlaktewater betrouwbaar drinkwater te bereiden moeten de waterleidingbedrijven steeds meer technologisch vernuft inzetten.

En ook het vanouds kwalitatief hoogwaardige grondwater wordt zodanig belast met verontreinigingen dat plaatselijk niet meer kan worden volstaan met eenvoudige zuiveringsmethoden. Vooral stoffen als nitraat en allerhande organische verbindingen, waaronder bestrijdingsmiddelen, vormen een ernstige bedreiging voor de drinkwatervoorziening, nu en in de toekomst."

Het antwoord op het eerste deel van onderzoeksvraag 3: *"Wat was de aanleiding voor het beleid?*" kan daarom als volgt worden samengevat:

- de noodzaak om criteria te harmoniseren;
- wet en regelgeving aanpassen;
- internationale afspraken en richtlijnen implementeren en uitvoeren;
- medeoverheden en bedrijfsleven in staat stellen zelfstandiger de uitvoering ter hand te nemen.

2.2.3 Duurzaamheid

Deze eerdere probleemstellingen leiden uiteindelijk in 2012 tot de meer integrale en op duurzaamheid gerichte probleemstelling:
"Het borgen en verbeteren van de milieukwaliteit van bodem en water is van belang om de vele functies van bodem en water te beschermen, zoals de voedsel- en drinkwatervoorziening en de natuur. Verontreiniging moet daarom zo veel mogelijk worden voorkomen en duurzaam gebruik gestimuleerd.[19]"

Duurzaam gebruik is hierbij te definiëren als het vermogen van water en bodem om ecologische, economische en maatschappelijke diensten te verlenen, terwijl tegelijk de functies ervan in stand worden gehouden zodat ook toekomstige generaties in hun behoeften kunnen voorzien. Het borgen hiervan betekent dat duurzaamheidsbeleid moet worden geïmplementeerd en dat de duurzame uitvoering wordt bestendigd en blijvend wordt uitgevoerd.

In de diverse publicaties wordt de duurzaamheid van de bodem in verband gebracht met een aantal processen van bodemaantasting. Dit zijn erosie, verlies van organische stof, verontreiniging, verzilting, verdichting, diversiteitsverlies van de bodembiota, bodemafdekking, aardverschuivingen en overstromingen. Deze onderwerpen hebben alle een lange termijn waarop kan waargenomen worden of er inderdaad sprake is van bodemaantasting. Volgens een van de onderzoekers van het RIVM wordt nergens, ook in Nederland niet, al lang genoeg gemeten op eenzelfde manier om de lange termijn effecten van andere vormen van bodemaantasting dan verontreiniging in termen van duurzaamheid goed te kunnen duiden.

[19] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XII, nr. 2, pagina 162.

Vraag 3 **Is deze aanleiding nog actueel?**

Hieruit kan worden afgeleid dat de aanleidingen nog altijd *actueel* zijn, echter niet langer compartimentgericht zoals in de eerdere jaren.

2.3 Rol rijksoverheid

Vraag 4 **Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?**

Het ministerie ontwikkelt generiek beleid en stimuleert en faciliteert de uitvoering daarvan. In de begroting 2013 staat hierover:

"De rol van facilitator en stimulator wordt groter, die van (nieuwe) regelgever kleiner, zoals dat onder andere de insteek is van de acties uit de Duurzaamheidsagenda. De inzet van IenM bestaat steeds meer uit stimuleren en faciliteren, met kleine financiële en vooral capacitaire impulsen op concrete projecten."

Op het gebied van duurzaamheid kan het ministerie van IenM de uitvoering niet alleen af. Het onderwerp duurzaam is op alle beleidsterreinen van belang; op alle beleidsterreinen wordt met duurzaamheid in meer of mindere mate rekening gehouden. In de probleemstelling komt dit al naar voren: de milieukwaliteit moet worden geborgd en verbeterd om de ecosysteemdiensten te kunnen blijven leveren, verontreiniging moet worden voorkomen en duurzaam gebruik worden gestimuleerd.
Duurzaam gebruik is alleen mogelijk indien er een voldoende milieukwaliteit is en wordt geborgd. Het ministerie IenM is hiervoor systeemverantwoordelijk. Het ministerie vervult deze rol onder andere met generieke wetgeving, veelal gebaseerd op Europese regelgeving.

De uitvoering van het beleid van IenM ligt sedert 2006 meer en meer bij de andere overheden. Voor water was dit in het verleden al het geval, daar hielden provincies en waterschappen zich bezig met de bescherming tegen overstromingen, waterberging en waterzuivering op basis van door het ministerie van VROM respectievelijk VenW geïnitieerde regelgeving, dan wel op basis van Europese regels. De jaarlijkse rapportage "Water in Beeld" geeft inzicht in de uitvoering van programma's en maatregelen die hierop betrekking hebben.
Ook op het gebied van de bodemkwaliteit zijn het vooral de andere overheden, met name de provincies en de gemeenten, die de uitvoering van de door het toenmalige ministerie van VROM geïnitieerde regelgeving tot taak hadden.
De terugtredende rol van het ministerie op het gebied van regelgeving en uitvoering is in de achtereenvolgende begrotingen te volgen:

- Vanaf 2007 wordt expliciet aangegeven dat de minister van VROM medeverantwoordelijk is voor beleidsvoorstellen van andere ministers, waar deze consequenties hebben voor de milieukwaliteit van het bodem- en watersysteem.
- Vanaf 2009 wordt aangegeven dat de minister van VROM systeemverantwoordelijk is voor de uitvoering van het rijksbeleid door andere overheden, burgers en bedrijven (in het licht van een verdere decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden).
- Vanaf 2013 vindt een omslag plaats in de formulering van de rollen en verantwoordelijkheden van IenM en de minister. De nadruk komt daarbij op regisseren en stimuleren te liggen.

Het ministerie voorziet in de toekomst ook op het gebied van nieuwe regelgeving een veranderende rol. Dit heeft twee oorzaken:

- De rol van Europa neemt toe. Met name op het gebied van water is op zowel het gebied van kwantiteit als op kwaliteit de problematiek grensoverschrijdend. De Europese Kaderrichtlijn Water (2000) is hiervoor de belangrijkste EU-regelgeving die Nederland op het gebied van water heeft geïmplementeerd. In Nederland is dat gebeurd o.a. in de Waterwet met de bijbehorende uitvoeringsbesluiten en plannen.
- De uitvoering van de regelgeving is een taak die bij de burgers, bedrijven en andere overheden komt te liggen door decentralisaties en het beroep op de eigen verantwoordelijkheid. Zij handelen uit eigenbelang als zij op een duurzame wijze met water en bodem omgaan en hun handelen richten op behoud van het natuurlijk kapitaal.

Toezicht en handhaving

De minister heeft ook de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving. Na de samenvoeging van de ministeries van VROM en van VenW zijn in 2012 ook de beide inspecties gefuseerd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze houdt als opvolger van respectievelijk de VROM Inspectie en de Inspectie VenW toezicht uit op de naleving van de Drinkwaterwet (VROM Inspectie) en de zwemwaterkwaliteit (Inspectie VenW).
Het toezicht op het waterbeheer richt zich enerzijds op andere overheden, anderzijds op private partijen bij het toezicht op de bodemintermediairs. Bij het toezicht op de waterstaat heeft de inspectie een dubbele taak. Direct toezicht op de vergunningverlenende en handhavende taken en bestuurlijk toezicht. Binnen het bestuurlijk toezicht speelt de gelaagdheid een belangrijke rol bij de invulling ervan. De provincies houden in eerste lijn toezicht op de waterschappen en de inspectie houdt toezicht op de provincies. Bij internationale verplichtingen of onderwerpen van bovenregionaal belang kan de inspectie rechtstreeks toezien op de waterschappen. Het domein Waterbeheer bevordert en bewaakt de naleving van wet- en regelgeving, waterplannen, vergunningen en dergelijke door de waterbeheerders. Door belangrijke wijzigingen in de wet- en regelgeving is vanaf 2012 vooral het naleefgedrag van de onder toezicht staande organisaties bepalend voor de programmering.[20]
De andere overheden waarmee het ministerie 'zaken' doet in de uitvoering zijn de gemeenten, de provincies, de waterschappen en de andere ministeries. Deze andere overheden hebben op hoofdlijnen de volgende taken en verantwoordelijkheden:

2.3.1 Uitvoering bodemtaken

De uitvoering van de bodemtaken ligt bij:

Ministerie van IenM (zie ook Bodem+)

- Het ministerie van IenM is verantwoordelijk voor het stellen van (generieke) normen voor de bodemkwaliteit.

[20] Begroting 2012 ministerie Infrastructuur en Milieu, pag. 125.

Ministerie van EZ

- Het verlenen van concessie voor mijnbouw, aanleg van leidingstraten en toezicht en handhaving daarop.

Bodem+[21]

- Bodem+ voert rijkstaken uit, assisteert beleidsdirecties van ministeries bij beleidsvoorbereiding, -implementatie en –monitoring en ondersteunt decentrale overheden bij bodembeleidsontwikkeling en delen kennis over bodembescherming, -beheer en -energie voor een duurzaam gebruik van het bodem- en grondwatersysteem en de ondergrond. Daarnaast ondersteunt Bodem+ het uitvoeringsprogramma bodemconvenant en kennisoverdracht en -ontwikkeling via het Expertisenetwerk bodem en ondergrond. Bodem+ voert enkele wettelijke taken[22] uit die bijdragen aan een duurzaam bodembeheer en coördineert ook het landelijke bodeminformatiebeheer:
- Bbk: Bodem+ behandelt de aanvragen tot erkenning en publiceert de overzichten met erkende intermediairs. Daarnaast publiceert Bodem+ de fabrikant-eigenverklaringen en worden gelijkwaardigheidsverklaring afgegeven ten aanzien van isolerende voorzieningen (IBC) die afwijken van de door de minister gestelde regels.
- Bssa: Verlenen van ontheffingen op het stortverbod voor ernstig verontreinigde grond. Voor deze wettelijke taak is de minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen als het bevoegde orgaan. Bodem+ behandelt in mandaat de aanvragen om verklaringen van niet-reinigbaarheid voor verontreinigde grond.
  Wbb: Bodem+ is namens de Staat der Nederlanden belast met de uitvoering van de wettelijke taak kostenverhaal. Bij de uitvoering van deze taak werkt Bodem+ vaak samen met provincies en gemeenten die voorzien in gegevensverstrekking, noodzakelijk voor de onderbouwing van een individuele kostenverhaalzaak. Ook wordt Bodem+ ondersteund door het kantoor van de Landsadvocaat.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

- De ILT houdt als opvolger van respectievelijk de VROM Inspectie en de Inspectie VenW toezicht op Erkende bodemintermediairs, certificerende instellingen en andere bedrijven die werken met grond, bagger en bouwstoffen, op grond van het Besluit bodemkwaliteit.
- Tot 2012 hield ILT ook interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming door de provincies (die op hun beurt weer toezicht houden op gemeenten). Deze taak is echter met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (1 oktober 2012) opgeheven.

Provincies

- Vergunningverlening en handhaving open en gesloten bodemenergiesystemen.
- Ongewoon voorval binnen een inrichting.[23]

---

[21] Bodem+ is een initiatief en opdracht van het ministerie van IenM en wordt sinds 2009 mee aangestuurd door provincies en gemeenten en sinds 2010 waterschappen). Bodem+ is een onderdeel van Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving.

[22] Bodem+ voert wettelijke taken uit in het kader van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa), de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm, per 1 april 2014) en de Wet bodembescherming (Wbb). De taken hebben hoofdzakelijk betrekking op het afgeven van erkenningsverklaringen voor bodemintermediairs, het publiceren van overzichten met erkende bodemintermediairs en het afgeven van gelijkwaardigheidsverklaringen voor isolerende voorzieningen.

[23] Afhankelijk van wie bevoegd gezag is in het kader van de Wabo/Activiteitenbesluit.

Gemeenten

- Gesloten bodemenergiesystemen (behandeling van meldingen, vergunningaanvragen, toezicht en handhaving en aanwijzen interferentiegebieden indien door drukte in de ondergrond bodemenergie inefficiënt dreigt te worden gebruikt).
- Ongewoon voorval binnen een inrichting.[24]
- Diffuse bodemverontreiniging, gebiedseigen grond.
- Hergebruik grond:
  - Toepassing in het kader van het Besluit bodemkwaliteit.
  - Grondstromenbeleid/zonering (Besluit bodemkwaliteit).
- Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) (zie hieronder bij Omgevingsdienst/Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)).

Omgevingsdienst/RUD[25]

Sinds januari 2013 hebben gemeenten, provincies en het rijk hun taken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) ondergebracht bij Omgevingsdiensten ook wel RUD genoemd. Het gaat om minimaal de VTH-taken op het gebied van milieu en mogelijk ook bouwen, natuur en water. De gemeenten en provincies hebben ook hun VTH-taken met betrekking tot bodem overgedragen aan de Omgevingsdienst. Hieronder zijn de basistaken met betrekking tot bodem weergegeven die bij de Omgevingsdienst zijn neergelegd.

- Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit voor zover het die activiteiten betreft.
- Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen, asbest, vuurwerk, bouwstoffen, grond, baggerspecie, meststoffen, dierlijke vetten, radioactief schroot, destructiemateriaal, explosieven voor civiel gebruik of andere gevaarlijke stoffen voor zover het die activiteiten betreft. Het gaat hierbij om ketengericht milieutoezicht.
- Daarnaast hebben gemeenten en provincie ook nog een aantal bodemtaken die zij vrijwillig kunnen overdragen aan de omgevingsdienst.

Waterschappen

Waterschappen (en Rijkswaterstaat voor de Rijkswateren) zijn verantwoordelijk voor de toepassing van grond, baggerspecie of bouwstoffen in oppervlaktewater.

2.3.2 Uitvoering watertaken

De uitvoering van de voor deze doorlichting relevante watertaak ligt bij:

Ministerie van IenM

- Het ministerie van IenM is verantwoordelijk voor het stellen van generieke normen voor de waterkwaliteit en de implementatie van de Europese richtlijnen.
- Het ministerie van IenM is primair verantwoordelijk voor het stellen van normen voor de chemische en ecologische waterkwaliteit in de KRW-waterlichamen. Binnen de kaders van de EU-richtlijnen kan voor de niet-natuurlijke wateren van de normen worden afgeweken. Het rijk heeft deze bevoegdheid voor de rijkswateren.

---

[24] Afhankelijk van wie bevoegd gezag is in het kader van de Wabo/Activiteitenbesluit.
[25] Bron: *ministerie IenM, Handreiking bodem voor gemeenten, 1 augustus 2013.*

- Ten aanzien van de kwaliteit van het zwemwater is het ministerie verantwoordelijk voor de wetgeving en de normstelling. Het ministerie is tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet en voor de rapportages over de kwaliteit van het Nederlandse zwemwater aan de Europese Commissie.
- Met betrekking tot drinkwater is de minister verantwoordelijk voor de kwaliteitseisen en het toezicht daarop voor de drinkwaterlevering, zowel de productie, de tapwaterkwaliteit als voor de distributie.

Drinkwaterbedrijven

- Drinkwaterbedrijven zijn overheids-NV's en voeren taken uit binnen door het rijk en de EU gestelde kaders, zoals vastgelegd in de Drinkwaterwet. Volksgezondheid is hierbij het kernbegrip. Het rijk houdt toezicht op de kwaliteit van het drinkwater. Vanuit hun rol als aandeelhouder zien de provincies en gemeenten toe op de continuïteit van de bedrijfsvoering van de drinkwaterbedrijven.

Waterschappen

- De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer. Zij zorgen onder andere voor de juiste hoeveelheid water op de juiste plaats, het beheer van de dijken en het zuiveren van afvalwater.
- Waterschappen zijn verantwoordelijk voor verlenen van de vergunningen voor lozingen op oppervlaktewateren en voor toezicht en handhaving daarvan.
- Daarnaast zijn waterschappen verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer inclusief de vergunningverlening voor alle grondwateronttrekkingen voor zover de provincie hier niet verantwoordelijk voor is.
- Ten aanzien van zwemwaterkwaliteit bewaken de waterschappen de kwaliteit van zwemwateren in het binnenland en houden de provincies daar weer toezicht op.

Gemeenten

- De gemeenten hebben de zorgplicht voor de inzameling en transport van afvalwater, het grondwaterbeheer in stedelijk gebied en het omgaan met neerslag (hemelwaterzorgplicht).
- Voor de aanpak van gevallen van botulisme zijn gemeenten verantwoordelijk.

Provincies

- De provincies zijn in het kader van de Kaderrichtlijn Water verantwoordelijk voor de normstelling voor de chemische en ecologische kwaliteit van de niet-rijks-oppervlaktewateren en grondwater binnen de kaders van de EU-richtlijnen (het rijk heeft deze bevoegdheid voor de rijkswateren). De provincies houden toezicht op het behalen van de gestelde normen in de regionale wateren. Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen voor openbare drinkwatervoorziening, industriële onttrekkingen groter dan 150.000 kubieke meter per jaar en onttrekkingen voor bodemenergiesystemen.

Een bijzondere positie wordt, zowel voor water als voor de bodemtaken, ingenomen door het *Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).*

De kerntaken van het PBL zijn:

- Het in beeld brengen van de actuele kwaliteit van milieu, natuur en ruimte en het evalueren van het gevoerde beleid.
- Het verkennen van de toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de kwaliteit van milieu, natuur en ruimte, en het ex-ante evalueren van mogelijke beleidsopties.
- Het signaleren en agenderen van maatschappelijke vraagstukken die van belang zijn voor milieu, natuur en ruimte.
- Het identificeren van mogelijke strategische opties voor het bereiken van overheidsdoelen op het gebied van milieu en natuur en ruimte.

In deze taken kan het PBL worden gezien als de ogen en oren van het ministerie op duurzaamheid waar het niet de naleving van de wet- en regelgeving betreft.

3 Beleid in theorie

Het beleidsterrein van preventie en milieugebruiksruimte beschrijven we in dit hoofdstuk door de doelstellingen en subdoelstellingen te benoemen, en de instrumenten die moeten worden ingezet om de doelen te halen weer te geven, inclusief hun onderlinge samenhang. Daarnaast presenteren we de indicatoren die in de periode 2006-2013 zijn geformuleerd op het vlak van preventie en milieugebruiksruimte. Het gaat in dit hoofdstuk zowel om de formuleringen in de begroting, als om de formulering in beleidsdocumenten die bepalend zijn geweest in deze periode. Daarbij gaat het zowel om beleidsnota's als kamerbrieven. Hiermee geeft het hoofdstuk een antwoord op vraag 5 van de RPE.

Vraag 5 **Wat is de aard (en samenhang) van de ingezette instrumenten?**

3.1 Beleidsdoelen

De beleidsartikelen, doelen en instrumenten die in de begroting voor artikel 21.02 zijn vastgesteld, zijn onderwerp van dit deel van de beleidsdoorlichting. Doelen en instrumenten uit eerdere begrotingen die ondertussen geschrapt, gestopt, naar een ander beleidsartikel of naar een andere departement zijn overgebracht, blijven, zoals eerder vermeld, buiten de beleidsdoorlichting. De eerdere doelen worden wel benoemd om de verandering in het denken duidelijk te maken die in het onderwerp duurzaam gebruik van bodem en water heeft plaatsgevonden.

In **2013** is voor het onderwerp bodem en water geen afzonderlijk duurzaamheidsdoel opgenomen. Uit het algemene beleidsdoel artikel 21 kan worden opgemaakt dat IenM zich in 2013 blijft inzetten op de borging en verbetering van de milieukwaliteit van het water- en bodemsysteem, zodat voldaan wordt aan de maatschappelijke behoefte van een gezonde en veilige leefomgeving.

In de begrotingen zijn vanaf 2006 de volgende doelen geformuleerd voor duurzaamheid van water en bodem:

- In **2006** is de doelstelling van het ministerie van VROM de verbetering van de milieukwaliteit van water en bodem bevorderen, om daarmee een duurzame milieukwaliteit van het bodem- en watersysteem te realiseren.
- In **2009** is naast het in de voorgaande begrotingen geformuleerde doel toegevoegd: "Het doel is om een optimaal en verantwoord gebruik van het water- en bodemsysteem te realiseren en op lange termijn (2030) te waarborgen."
- In **2010** is als algemeen doel het verminderen van regeldruk toegevoegd. Na 2010 keert dit doel niet specifiek terug.
- In **2011** wordt daaraan toegevoegd: het realiseren van een optimaal en verantwoord gebruik van het water- en bodemsysteem en het waarborgen van dit gebruik op lange termijn (2030). Dit betreft ook het duurzaam gebruik maken van de diensten die biodiversiteit levert, de zogenoemde ecosysteemdiensten. Daarnaast wordt in 2011 de koppeling met de economie explicieter in de doelstelling aangebracht.
- In **2012**: het borgen en verbeteren van de milieukwaliteit van bodem en water is van belang om de vele functies van bodem en water te beschermen, zoals de voedsel- en

drinkwatervoorziening en de natuur. Verontreiniging moet daarom zo veel mogelijk worden voorkomen en duurzaam gebruik gestimuleerd[26]."

In **2006** werd de volgende concrete doelstelling vastgelegd voor het onderwerp bodem:

- Verbeteren milieukwaliteit bodem: doel is de chemische, fysische en biologische bodemkwaliteit te realiseren die wenselijk wordt geacht voor het behoud van bodemfuncties en zorg te dragen voor een optimale benutting van de kansen van het bodemsysteem voor maatschappelijke ontwikkelingen. Dat wil zeggen: geen nadelige effecten meer van handelingen op de bodem (en "de juiste functie op de juiste plek") om onnodige beheerskosten en functieverlies van de bodem te voorkomen. Ook om nieuwe verontreinigingen en aantastingen van het bodemsysteem (zoveel als redelijkerwijs mogelijk) te voorkomen. Ten slotte om de gebruiksmogelijkheden van de al verontreinigde (water)bodems te optimaliseren. Daarbij is het essentieel dat de gewenste bodemkwaliteit bestuurlijk wordt vastgesteld.

Ontwikkeling doelstellingen bodem en water 2006 - 2013

Daar waar in 2006 in de begroting nog werd gesproken over het verbeteren van de milieukwaliteit van water en bodem, om daarmee een duurzame milieukwaliteit van het bodem- en watersysteem te realiseren werd vanaf 2009 ook het duurzaam gebruik maken van de diensten die biodiversiteit levert, de zogenoemde ecosysteemdiensten geïntroduceerd. Er is in die periode ook een omslag te zien van wetgeving gericht op de bescherming van de mens naar een bescherming van het systeem (de bodem, het water) naar bescherming van de diensten die het systeem levert (ecosysteemdiensten)[27].

In het onderdeel bodem is dit bijvoorbeeld zichtbaar: van voorkomen van nieuwe bodemverontreiniging (de Wet bodembescherming; 1986) naar regelgeving tot borging van goed beheer en gebruik van de bodem (Besluit bodemkwaliteit; 2007) naar een meer integrale bescherming van het totale systeem: de nieuwe bodemregelgeving zal opgaan in de Omgevingswet. Deze omslag is ook terug te zien in de normering en de wijze waarop gemonitord wordt: van een normering van de chemische samenstelling van bodem en water naar een normering voor goed gebruik en beheer. De volgende stap in deze omslag zal het benaderen van het gebruik van de bodem binnen een circulaire economie zijn.

Ook hebben de doelstellingen in de begroting ten aanzien van bodem en water zich in de periode 2006-2013 ontwikkeld van separate doelen voor bodem en water tot een integrale doelstelling voor bodem en water vanaf 2010: "Het verbeteren van de milieukwaliteit van bodem en water is van belang om de vele functies die het dient te beschermen. Zo zijn bijvoorbeeld de voedsel- en drinkwatervoorziening en de natuur afhankelijk van een goede kwaliteit van de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater. Verontreiniging moet daarom zo veel mogelijk worden voorkomen en duurzaam gebruik gestimuleerd."

[26] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XII, nr. 2, pagina 162.
[27] Zie ook: Evaluatie Technische Commissie Bodem 2006-2010, TCB, Den Haag 27 april 2011.

3.1.1 Subdoelen

De begroting van 2013 bevat geen specifieke doelen of subdoelen over dit onderwerp. Aan de hand van de diverse achtereenvolgend begrotingen en op basis van de veranderende rol van het ministerie IenM kan een aantal subdoelen worden geformuleerd.

- Vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving (doelstelling genoemd in 2010).
- Vernieuwing van duurzaam gebruik van water en bodem door het creëren van nieuwe ideeën voor duurzaam gebruik.
- Meer duurzaam gebruik van water en bodem door doelgroepen in het bedrijfsleven, andere overheden en de burgers in Nederland.

Deze doelen zijn verder uitgewerkt in het instrumentarium dat werd ingezet: onderzoeken en communicatie.

3.2 Instrumentarium

In de begroting van 2013 zijn de instrumenten die het ministerie inzet af te leiden uit de rollen van het ministerie voor regisseren en stimuleren[28]:

- normstellingkader voor het bodem- en watersysteem met normen ten aan zien van ecosysteemdiensten (zoals watervasthoudend en zelfreinigend vermogen van de bodem, waterzuivering en natuurlijke plaagregulatie);
- transparantie en vergelijkingsmogelijkheden, opdat duurzaamheid steeds meer onderdeel kan uitmaken van ieders afwegingen en besluiten;
- duidelijk maken van met name de milieu-aspecten van duurzame ontwikkeling in eenvoudige afwegingskaders;
- andere overheden actief bodembeheer laten oppakken, via experimenten voor duurzaam stortbeheer en via diverse tools met concrete handelingsperspectieven, zoals voor het gebruik van ecosysteemdiensten.

Het betreft derhalve instrumenten op het gebied van regelgeving, communicatie en onderzoek. Dit is in de lijn van de instrumenten die in eerdere begrotingen zijn benoemd.

3.2.1 Beschikbaar Instrumentarium

In **2013** vermeldt de begroting over de rol van het ministerie van IenM (ten aanzien van het duurzaam gebruik van de bodem) bij de regisserende rol:

- De totstandkoming van Europese wet- en regelgeving en de doorvertaling daarvan in nationale wet- en regelgeving, zoals de Grondwater-, Zwemwater- en Drinkwaterrichtlijn, de Wet bodembescherming en de nieuwe Drinkwaterwet.
- Het verbreden van het normstellingkader voor het bodem- en watersysteem met normen ten aan zien van ecosysteemdiensten (zoals watervasthoudend en zelfreinigend vermogen van de bodem, waterzuivering en natuurlijke plaagregulatie).
- Het stellen van kaders om landbouwactiviteiten binnen milieurandvoorwaarden te laten plaats vinden, die onder meer zijn opgenomen in de Europese Richtlijn duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen en de Nitraatrichtlijn, en zijn uitgewerkt in algemene regels voor agrarische bedrijven (zoals het Activiteitenbesluit).

---

[28] De begroting 2013 noemt in tegenstelling tot eerdere begrotingen geen instrumenten voor dit onderwerp.

De instrumenten op het gebied van faciliteren en informeren die specifiek worden benoemd zijn:

- Het bieden van meer transparantie en vergelijkingsmogelijkheden, opdat duurzaamheid steeds meer onderdeel kan uitmaken van ieders afwegingen en besluiten.
- Het duidelijk maken van met name de milieu-aspecten van duurzame ontwikkeling in eenvoudige afwegingskaders.
- Het verduurzamen van het overheidsbeleid door coördinatie van de uitvoering van de Duurzaamheidsagenda.
- Het stimuleren van een duurzaam gebruik van het bodem- en watersysteem door andere overheden actief bodembeheer te laten oppakken, via experimenten voor duurzaam stortbeheer en via diverse tools met concrete handelingsperspectieven, zoals voor het gebruik van ecosysteemdiensten.

3.2.2 Ontwikkeling van het instrumentarium 2006-2013

De regisserende en faciliterende rol van het ministerie en de bijbehorende instrumenten zijn sedert 2006 doorontwikkeld. In de diverse achtereenvolgende begrotingen worden genoemd:

Voor bodem:

- Vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving (doelstelling genoemd in 2010) middels nieuwe, geïntegreerde wetgeving die veelal samenvalt met de implementatie van Europese regelgeving:
  - nieuwe (vervangende) of gewijzigde regelgeving of implementatie van Europese regelgeving;
  - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet bodembescherming en hierop gebaseerde besluiten (zoals het Besluit bodemkwaliteit en het Activiteitenbesluit milieubeheer;
  - Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (NRB);
  - Besluit en Regeling uitvoeringskwaliteit bodembeheer (Kwalibo) ter vergroting van de betrouwbaarheid van het werk van intermediairs door kwaliteitseisen te stellen aan werkzaamheden in het bodembeheer en integriteitseisen aan de uitvoerders.
- Evaluatieonderzoeken, normeringsonderzoeken, onderzoeken naar de mogelijkheden om duurzaamheid te meten en monitorringonderzoeken alsmede pilotonderzoeken voor nieuwe ideeën voor duurzaam gebruik:
  - evaluatie van het Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit, RIVM;
  - midterm review 2013 Bodemconvenant, Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, november;
  - evaluatie besluit bodemkwaliteit, Kamerbrief 29 juni 2011;
  - evaluatie Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB);
  - toekomstverkenning Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit, RIVM, 2012.
- Stimuleren van duurzaam gebruik bij de doelgroepen in het bedrijfsleven, andere overheden en bij de burgers in Nederland:
  - ontwikkeling handreikingen voor het bevoegd gezag als toetsingsinstrument voor verbetering van de bodemkwaliteit bij ruimtelijke ingrepen;
  - ondersteuning bevoegd gezag door uitvoeringsorganisatie Bodem+ bij de uitvoering van bodembeleid (programma Impuls bodembeleid);
  - communicatie/beleidsoverdracht: toegankelijk maken van kennis over bodem- en waterbeheer via websites en handreikingen voor andere overheden. Hiertoe wordt AgentschapNL ingezet (2011).

Voor Water

- Voor de vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving (doelstelling genoemd in 2010) werkt het ministerie aan nieuwe geïntegreerde wetgeving, die veelal samenvalt met de implementatie van Europese regelgeving:
  - nieuwe (vervangende) of gewijzigde regelgeving of implementatie van Europese regelgeving;
  - inwerkingtreding van het Besluit lozingen niet-inrichtingen;
  - van kracht worden Drinkwaterwet en bijbehorend besluit (ter vervanging van Waterleidingwet en -besluit) (2007);
  - Europese (water)richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water (2000) en de Grondwaterrichtlijn (2006), Richtlijn prioritaire stoffen (2008) en Zwemwaterrichtlijn (2006).
- Evaluatieonderzoeken, normeringsonderzoeken, onderzoeken naar de mogelijkheden om duurzaamheid te meten en monitorringonderzoeken, alsmede creëren van naar nieuwe ideeën voor duurzaam gebruik door pilotonderzoeken:
  - jaarlijkse rapportage "Water in Beeld";
  - integraal uitvoeringsprogramma voor de aanpak van diffuse waterverontreiniging (2007);
  - rapportage over mogelijke impulsen voor anders omgaan met regenwater (2007);
  - aansturen van onderzoek (belegd bij het RIVM) dat is gericht op uitvoeren wettelijke taken (waaronder monitoring), ondersteunen beleidsproces, strategische kennisgeneratie en in stand houden kennisbasis (2011).
- Stimuleren van duurzaam gebruik bij de doelgroepen in het bedrijfsleven, andere overheden en bij de burgers in Nederland. Voorbeelden zijn:
  - uitvoeren van een informatiecampagne ter versterking van het handelingsperspectief van de consument over watergebruik (2007);
  - innovatieplatform Watertechnologie (gericht op Kaderrichtlijn Water) en het Innovatieplatform (maatschappelijke uitdagingen) (2008);
  - kennisoverdracht en ontwikkeling: interdepartementale programmadirectie Kennis en Innovatie (2008) en het Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water (2010) ter ontwikkeling van kennis ten behoeve van de doelstellingen van de kaderrichtlijn Water;
  - green deals met bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, waarbij bij enkele green deals ook het onderwerp water is inbegrepen.

Op 14 oktober 2010 heeft het toenmalige kabinet besloten om het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op te heffen en samen te voegen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In de herverdeling van de taken wordt de minister van IenM verantwoordelijk voor het duurzaam produceren, de kop waaronder ook het duurzaam gebruik van de bodem valt.

In 2012 staat in de begroting over de instrumenten van het ministerie van IenM: afhankelijk van de fase van het beleidsproces, de (inter)nationale context en de betrokken doelgroep, worden verschillende instrumenten ingezet:

- Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Grondwater- Zwemwater- en Drinkwaterrichtlijn.
- Nationale wet- en regelgeving, zoals de Wet bodembescherming, de nieuwe Drinkwaterwet en besluiten zoals het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.

- Communicatie/beleidsoverdracht: toegankelijk maken van kennis over bodem- en waterbeheer via websites en handreikingen voor andere overheden.
- In specifieke gevallen worden beleidsafspraken en convenanten met het bedrijfsleven en overheden gemaakt, zoals het Bestuursakkoord Water.

Samenvattend bestaat het instrumentarium voor water en bodem uit regelgeving en normstelling, het beschikbaar stellen van kennis via onderzoek en het informeren van maatschappelijke actoren (overheden, bedrijfsleven) en hen ondersteunen bij hun taakuitvoering, en bijdragen aan kennisuitwisseling in het veld. Er is in 2013 nog wel normstelling overgebleven, maar het accent ligt op het bevorderen van afwegingen van andere overheden en maatschappelijke actoren. Het ministerie heeft zich voor wat betreft de directie Duurzaamheid op enige afstand geplaatst van actoren die moeten handelen en bijdragen aan voorkomen van afname van natuurlijk kapitaal in de vorm van bodem en water en het verminderen van milieugebruiksruimte.

3.2.3 Indicatoren van het beleid

Voor het onderwerp duurzaam gebruik van de bodem en water zijn in de begroting van 2013 geen prestatie-indicatoren en meetbare indicatoren opgenomen. Er wordt in de begroting van 2013 verwezen naar kengetallen voor de algemene duurzaamheid van Nederland. Deze kengetallen staan in de Monitor Duurzaam Nederland 2011. Deze monitor is gepubliceerd door een samenwerkingsverband van het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek[29].

In voorgaande begrotingen (2006 – 2012) zijn wel indicatoren voor het beleid opgenomen: prestatie-indicatoren en effect indicatoren. Vanaf 2006 evolueren de indicatoren, met name de meetbare effecten. Vaak worden in de begrotingen van de achtereenvolgende begrotingen nieuwe indicatoren benoemd en verdwijnen eerder opgenomen indicatoren. Slechts enkele indicatoren zijn langer dan vier achtereenvolgende jaren in de begrotingen opgenomen en worden vervolgens ook in de jaarverslagen behandeld. Het verloop in indicatoren laat zien dat er de afgelopen jaren op een andere wijze naar het beleid wordt gekeken.

Ontwikkeling indicatoren bodem en water

In interviews is aangegeven dat de verandering in het aantal indicatoren voor bodem en water in de periode 2006 – 2013 een bewuste afweging is geweest. Enerzijds bleek het niet eenvoudig om (tijdig) de juiste gegevens te verzamelen. Hiervoor waren onvoldoende meetpunten aanwezig of was de tijd waarover gemeten kon worden te kort om daadwerkelijk iets over de duurzaamheid te kunnen zeggen. Deze indicatoren konden daarom niet worden verantwoord en werden daarna niet meer opgenomen. Anderzijds werd de bruikbaarheid van de indicatoren in meerdere gevallen betwist. Indicatoren dienen met name een indicatie te geven van de effecten van het beleid. Veel indicatoren waren echter verkapte prestatie indicatoren, die wel een ingezet proces kenbaar maken, maar onvoldoende de relatie met de effecten van het beleid zichtbaar konden maken. Ook deze indicatoren verdwenen successievelijk uit de begrotingen en de jaarverslagen.

[29] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 930 XII, nr. 1", pagina 122.

De meetbare indicatoren met een relatie tot de bodem zijn in **2012** op deze wijze gereduceerd tot twee indicatoren:

- Percentage meetresultaten dat voldoet aan de wettelijke normen voor drinkwaterkwaliteit.
- Aantal en percentage vastgelegde gebieden op bodemkwaliteitskaarten.

In de begroting **2012** zijn voor water nog vier indicatoren geldend:

- Percentage zwemlocaties die voldoen aan Zwemwaterrichtlijn (zoet en zout).
- Mate waarin drinkwaterbedrijven beschikken over goedgekeurde leveringsplannen.
- Mate waarin drinkwaterbedrijven voldoen aan de wettelijke leveringszekerheidsnorm.
- Percentage meetresultaten dat voldoet aan de wettelijke normen voor drinkwaterkwaliteit.

Daarnaast is een aantal (niet gekwantificeerde) prestatie-indicatoren in de begrotingen vanaf 2006 benoemd. Deze prestatie-indicatoren behelzen het realiseren van wetgeving, het uitbrengen van handreikingen, publicaties en hulpinstrumenten voor openbaarmaking. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het realiseren van het digitaal bodemfunctie- en bodemkwaliteitskaartsysteem dat een volledig beeld zal geven van de bodemkwaliteit in Nederland. Met behulp van dit systeem kunnen voor het eerst op landelijke schaal de effecten op de bodemkwaliteit worden beoordeeld.(2012)
- Vervanging van de huidige zwemwaterwetgeving (de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, uit 1969) door een nieuwe wet, de Zwemwaterwet. In de AMvB vindt de feitelijke uitwerking plaats (2011).

Naast deze direct aan de begroting verbonden indicatoren zijn er verschillende onderzoeken die in het kader van dit artikel zijn of worden uitgevoerd die zicht geven op de mate waarin de doelstellingen worden behaald, bijvoorbeeld de reeds genoemde Monitoring Duurzaam Nederland.

4 Beleid in praktijk

In dit hoofdstuk gaan we voor de verschillende doelen uit de beleidsdocumenten in op de doelbereiking. Daarnaast doen we waar dit mogelijk is op basis van bestaande onderzoeken en rapportages uitspraken over de effectiviteit van het beleid en van de instrumenten.

4.1 Evaluatie van bodem en water

4.1.1 Evaluatiestudies

Vraag 8 **Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?**

In dit syntheseonderzoek hebben we gebruik kunnen maken van de volgende evaluatiestudies:

- Evaluatie van het Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit, RIVM, 2009.
- Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario's voor het programma vanaf 2011, RIVM/Wageningen UR, 2010.
- Evaluatie Besluit bodemkwaliteit, AgentschapNL, april 2011.
- Evaluatie Technische Commissie Bodem 2006-2010, TCB, 27 april 2011.
- Midterm review 2011 Bodemconvenant, Stuurgroep Bodem, december 2011.
- Midterm review 2013 Bodemconvenant, Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, november 2013.
- Tussenevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen, aandachtspunten voor het landelijk beleid, RIVM, 2013.
- Planbureau voor de Leefomgeving, Evaluatie van het waterschapkwaliteitsbeleid, 2012.
- Kwaliteit voor later 2, evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid, Planbureau voor de Leefomgeving, 2012.

Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van diverse monitoringsrapportages en algemene onderzoeksrapporten van onder andere het CBS, het Planbureau voor de Leefomgeving, RIVM en de VROM-inspectie, waaronder:

- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2005, VROM-inspectie, 2006 t/m 2013.
- 'Antenne drinkwater', 2007 t/m 2012, RIVM.
- 'Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2010.
- 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011.
- 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012.

4.1.2 Witte vlekken

Vraag 9 **Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?**

Het beleid voor bodem is uitgebreider geëvalueerd dan het beleid voor water. Voor water(kwaliteit) zijn meer monitoringsrapportages beschikbaar. De beschikbare evaluatie onderzoeken gaan slechts beperkt in op het beleid dat valt onder beleidsartikel 21.02. Over het algemeen kan gesteld worden dat het beleid voor bodem en water (preventie en milieugebruiksruimte) van beleidsartikel 21.02 in beperkte mate is geëvalueerd.

4.2 Beschrijving uitvoering

Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de werkwijze en uitvoering van het ministerie van IenM op het gebied van water en bodem in de periode 2006–2013.

Water

In 2009 is de Waterwet in werking getreden. Een achttal wetten[30] is samengevoegd tot de Waterwet. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en verbetert de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast levert de Waterwet een belangrijke bijdrage aan kabinetsdoelstellingen zoals vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten. In de Waterwet staat het watersysteem centraal en zijn de doelstellingen van het waterbeheer gericht op het duurzaam goed functioneren van het watersysteem. De uitvoering hiervan vindt plaats binnen de verantwoording van de begrotingsartikelen 12 en 13, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven.

Binnen artikel 21.02 ondersteunt en faciliteert het ministerie van IenM overheden en bedrijven bij het invullen van hun (decentrale) beleid. Een voorbeeld hiervan is het samen met inhoudelijke deskundigen en de bedrijven bespreken van diffuse belasting van oppervlaktewater met geneesmiddelen en de mogelijkheden en termijnen om daar verbetering in te brengen. Ook in de uitvoering van de KRW, met name waar het de ecologische toestand betreft, wordt vanuit de duurzaamheid een bijdrage geleverd (ten aanzien van de nationaal geregelde chemische stoffen). Op dit onderdeel van de richtlijn is er ruimte voor Nederland een eigen invulling geven aan de gewenste doelen.

Daarnaast heeft het ministerie van IenM de Commissie van deskundigen Drinkwaterwet om overheden en bedrijven te voorzien van kennis en advies voor uitvoering bij hun taak.
Door middel van de coördinatie van de uitvoering van de Duurzaamheidsagenda heeft de minister ook zicht op de activiteiten die andere ministeries uitvoeren en waar mogelijk het duurzaam gebruik van water in het geding is. Ook daar kan het ministerie steun aanbieden.

Onder de kop duurzaamheid wordt derhalve vooral aandacht gevraagd voor de brede aspecten bij degenen die zich inhoudelijk op het compartiment water richten in hun werk. Er wordt ondersteuning geboden met kennis en capaciteit om duurzaamheid verder en soms op een specifiek onderwerp te ontwikkelen en in de uitvoering op te nemen.

Bodem

Het ministerie van IenM ondersteunt en faciliteert lokale overheden en bedrijven bij hun keuzes voor bodemgebruik door kennis en advies aan te bieden en verder te ontwikkelen. Hiertoe heeft ministerie van IenM onder andere de uitvoeringsorganisatie Bodem+ (ondergebracht bij RWS) in het leven geroepen om decentrale overheden te voorzien van kennis en advies voor uitvoering bij hun bodemtaak. Voor zover het de uitvoering van bodemtaken betreft, zijn het vooral de andere overheden die zich bezig houden met de bodemkwaliteit en de bescherming van de bodem.

[30] Betreft de Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet Verontreiniging zeewater, Wet droogmakerijen en indijkingen, Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het zogenaamde 'natte gedeelte'), Waterstaatswet 1900, Waterbodemparagraaf uit de Wet bodembescherming.

Generieke normstelling gebeurt door het ministerie. Deze is vrijwel afgerond binnen de kaders van beleidsartikel 21.02. De normstelling wordt nu grotendeels uitgevoerd binnen de verantwoording van een ander artikel, namelijk artikel 13.04 van de begroting van het ministerie.
Onderdelen waar de directie Duurzaamheid echter wel nog belangrijke invloed heeft, is de nitraatrichtlijn en de uitvoering van de goedkeuring van gewasbeschermingsmiddelen. Deze worden gezien als gevaren voor een duurzaam gebruik van de bodem en het grondwater.[31]
Ook heeft het ministerie van IenM een Technische Commissie Bodem ingesteld die adviseert over beleid en uit te voeren onderzoek. Deze commissie bracht in 2012 een rapport uit met de titel "Duurzaam gebruik van de ondergrond; Gereedschap voor structuur en visie". Deze rapportage heeft ook aandacht voor het duurzaam gebruik van de diepe ondergrond.
Voor gestructureerd overleg met de gebruikers en bedrijven heeft de minister een tweetal platforms ter beschikking:

- Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB). SIKB is een netwerkorganisatie waarbinnen overheid en bedrijfsleven samen praktijkgerichte kwaliteitsrichtlijnen maken voor (water)bodembeheer (en archeologie).
- Platform Overheid en Kwaliteit Bodembeheer (POKB). Dit platform wordt gedragen door Bodem+ en SIKB en organiseert Platformbijeenkomsten om ervaringen uit te wisselen tussen de deelnemers. Voorts onderhoudt het POKB op bodemgebied de Normbladen 8001 en 8002.

De minister heeft ook de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving. Na de samenvoeging van de ministeries van VROM en van VenW zijn in 2012 ook de beide inspecties gefuseerd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze houdt als opvolger van respectievelijk de VROM Inspectie en de Inspectie VenW toezicht op Erkende bodemintermediairs, certificerende instellingen en andere bedrijven die werken met grond, bagger en bouwstoffen, op grond van het Besluit bodemkwaliteit. Tot 2012 hield ILT ook interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming door de provincies (die op hun beurt weer toezicht houden op gemeenten). Deze taak is echter met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (1 oktober 2012) opgeheven.

4.3 Effecten op hoofdlijnen

Deze paragraaf en de volgende paragrafen gaan in op de effecten van het beleid op hoofdlijnen, de prestaties en de doelbereiking en effectiviteit van het beleid. De effecten op hoofdlijnen worden in deze paragraaf beschreven aan de hand van de gegevens over bodem en water van het CBS waar ook in de begroting van 2013 naar wordt verwezen[32]. De paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

[31] Zie deelrapport over de doorlichting van artikel 21.03 Ecosystemen en landbouw.
[32] Centraal Bureau voor de Statistiek, Monitor Duurzaam Nederland, 2011.

Vraag 11 **Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?**

In de rapportages van de beleidsdoorlichting duurzaamheid wordt gebruik gemaakt van de stoplichtmethode om de mate van doelbereiking en/of doeltreffendheid van het beleid te waarderen. In tabel vorm ziet dit er als volgt uit.

Doel	Streefwaarde	Resultaat	Doelbereiking
Doel A	75% in 2012	80% in 2010	Doel is bereikt binnen de gestelde termijn.
Doel B	100 in 2012	90 in 2010	Doel is nog niet bereikt, maar te verwachten valt dat doelbereiking mogelijk is.
Doel C	250 kilo per inwoner	Geen gegevens bekend	Er zijn geen gegevens bekend. Een oordeel over doelbereik of doeltreffendheid is hierdoor niet mogelijk.
Doel D	90 in 2010	60	Doel is niet bereikt, en het valt ook niet te verwachten dat het ingezette beleid doelbereik alsnog mogelijk maakt.

Tabel 1. Legenda stoplichtmethode.

Bij de kolom doelbereiking staat toegelicht wat de kleurcoderingen inhouden. Wit betekent dat een oordeel over doelbereiking of doeltreffendheid niet mogelijk is. Wit zegt dus niets over de mate van doelbereiking of doeltreffendheid.

Voor de volgende paragrafen verder gebruik gemaakt van de achtereenvolgende jaarverslagen om de realisatie van de indicatoren aan te geven. Ook andere rapportages en evaluaties, die weliswaar geen direct verband met artikel 21.02 van de begroting hebben, laten zien dat er buiten dit artikel nu en in het verleden door het ministerie voortgang is geboekt op het gebied van duurzaam gebruik en beheer van de milieugebruiksruimte zoals die in artikel 21.02 is ingekaderd: water en bodem.
Zoals eerder vermeld heeft in 2013 een beleidswijziging plaatsgevonden waarbij het ministerie een andere rol heeft aangenomen dan in het voorheen meer op de compartimenten gerichte beleid. Het is nog te vroeg om dit gewijzigde beleid te evalueren. Ook zullen indicatoren moeten worden ontwikkeld om het behoud van het vermogen om ecosysteemdiensten te verlenen (het gewenste beleidseffect) kan worden gemonitord. Deze monitoring zal ook over een lange tijd moeten worden volgehouden.

Hoewel er hiaten zijn in de uitgevoerde onderzoeken, met name door de hierna geschetste wisselingen in de indicatoren voor het beleid, is met de bovenstaande gegevens wel een redelijk betrouwbare uitspraak mogelijk over de doeltreffendheid van het beleid in de jaren 2006 tot 2013.

In de begroting van 2013 staan zoals hiervoor aangegeven geen specifieke effectdoelen voor bodem en water genoemd. De begroting 2013 verwijst naar de kengetallen in de Monitor Duurzaam Nederland 2011 van het CBS. Hierin wordt aandacht besteed aan verschillende onderwerpen waarvan de duurzaamheid wordt onderzocht/gemonitord. Deze worden gerangschikt naar vier kapitaalsvormen:

- natuurlijk kapitaal: onder andere land, klimaat en energie;
- menselijk kapitaal: onder andere arbeid, gezondheid en opleiding;
- sociaal kapitaal: onder andere sociale participatie en vertrouwen;
- economisch kapitaal: onder andere fysiek kapitaal, kennis en schuld.

Bodem en water vallen onder natuurlijk kapitaal. In de monitor Duurzaam Nederland 2011 wordt hierover het volgende gezegd:
"Van de vier kapitaalvormen staat het behoud van natuurlijk kapitaal er in Nederland het slechtst voor. Door de groei van de bevolking en de economie neemt de behoefte aan ruimte voor wonen en werken nog steeds toe. Vooral door deze ruimtelijke druk staat de hoeveelheid natuur en de *biodiversiteit* in Nederland onder druk. Overigens is de achteruitgang van biodiversiteit in Nederland de afgelopen jaren wel afgeremd, vooral als gevolg van de aanleg van nieuwe natuur en door verbetering van milieukwaliteit.

Een positieve ontwikkeling doet zich voor bij de *lokale milieukwaliteit*. De afgelopen decennia zijn de emissies naar lucht, water en bodem in Nederland aanzienlijk afgenomen, waardoor de milieukwaliteit is verbeterd. Vooral de luchtkwaliteit is verbeterd. Daar staat tegenover dat de verbetering van de toestand van het Nederlandse oppervlaktewater sinds 2000 stagneert. De lokale milieukwaliteit mag, ondanks de verbetering, naar Europese maatstaven niet 'heel goed' worden genoemd. Dat de lokale milieudruk in Nederland hoog is in vergelijking met andere EU-landen kan grotendeels worden verklaard doordat Nederland een dichtbevolkt land is met relatief veel vee, industrie en auto's."[33]

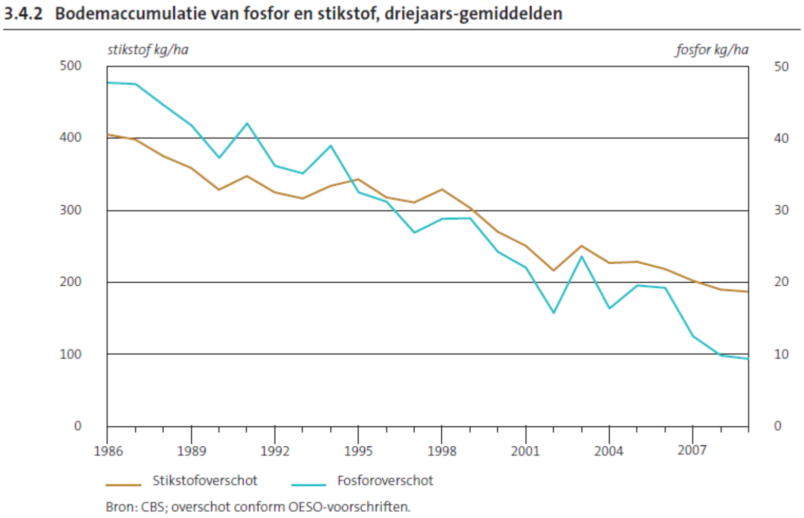
Bij het natuurlijk kapitaal in Nederland is het met de kwaliteit van bodem, water en lucht het beste gesteld. Sinds 1985 is de milieudruk voor de meeste milieuproblemen aanzienlijk verminderd, waardoor de kwaliteit van de bodem, het water en de lucht is verbeterd.
Toch geldt ook hier dat, ondanks de verbeteringen, de kwaliteit van bodem en water in Nederland naar Europese maatstaven niet goed mag worden genoemd[34]. Dit wordt als volgt weergegeven:[35]

Thema	Indicator	Trend sinds 2000	Positie van Nederland in vergelijking met Europa
Bodemkwaliteit	Fosforoverschot bodem	(groen)	(rood)

Tabel 2. Monitor duurzaam Nederland bodemkwaliteit.

De verbetering van de duurzaamheid van de bodem wordt afgemeten aan het fosfor- en stikstofoverschot. Hiervan is door CBS het volgende grafisch overzicht opgesteld van driejaarlijkse gemiddelden.

[33] Monitor Duurzaam Nederland 2011, CBS, pagina 12 – 13.
[34] Monitor Duurzaam Nederland 2011, CBS, pagina 57.
[35] In dit hoofdstuk wordt samenvattend met kleuren aangegeven of doelen zijn bereikt of niet: Rood = niet bereikt; Groen = bereikt; Oranje = nog niet volledig bereikt, maar wel op onderdelen of in enige mate.



Figuur 1. Ontwikkeling bodemaccumulatie fosfor, stikstof.

Voor water wordt het volgende weergegeven in de Monitor Duurzaam Nederland:

Thema	**Indicator**	**Trend sinds 2000**	**Positie van Nederland in vergelijking met Europa**
Waterkwaliteit	Kwaliteit oppervlaktewater		

Tabel 3. Monitor duurzaam Nederland waterkwaliteit.

4.4 Prestaties

In de begrotingen van IenM zijn vanaf 2006 verschillende prestatie indicatoren benoemd. In **2010** vermeldt het jaarverslag[36] de volgende prestaties ten aanzien van duurzaam gebruik van bodem, ondergrond en grondwater:

- De beoogde prestatie dat beleidsvisies van de bevoegde overheden, waaruit blijkt op welke wijze invulling is gegeven aan de afspraken uit het convenant bodembeleid, beschikbaar zijn, is niet gerealiseerd. De beleidsvisies met vertaling van de convenantafspraken door het bevoegd gezag zijn in de maak of zijn klaar. Bijvoorbeeld de bodemvisie van de provincie Drenthe is afgerond. Overigens maken niet alle bevoegd gezag gemeenten/provincies Wbb een beleidsvisie. Soms kiest men ook voor een ander document. Het is voor het bevoegd gezag niet altijd gemakkelijk om de gevraagde beleidstransitie vorm te geven.
- De beoogde prestatie dat een convenant voor projectmatige aanpak van de grootschalige grondwaterverontreiniging in de Rotterdamse haven is afgesloten is niet gerealiseerd. In 2011 zal aan de gemeente Rotterdam worden voorgesteld het concept eerst uit te werken in een pilot gebiedsgericht beheer in de Botlek.
- De beoogde prestatie dat het jaarverslag 2009 over de realisatie van het bodembeleid door de bevoegde gezagen (provincies en gemeenten) is uitgebracht is gerealiseerd.

[36] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 XI, nr. 1, pagina 31.

- De beoogde prestatie dat de aanbevelingen uit het rapport taskforce warmte/koude opslag zijn geïmplementeerd is gerealiseerd. In dit rapport zijn mogelijkheden opgenomen om de bodem te benutten voor de energiehuishouding. De aanbevelingen hebben vorm gekregen in een AMvB. Met alle betrokken partijen is overeenstemming bereikt over de strekking van een AMvB Bodemenergie; deze wordt in februari 2011 in procedure gebracht.

Over de gerealiseerde prestaties vermeldt het jaarverslag **2011** van IenM het volgende:
- Ten aanzien van de prestatie-indicatoren milieukwaliteit bodem en water zijn – voor zover de data waar de indicatoren op gebaseerd zijn voor 2011 al beschikbaar zijn – de meeste prestaties gerealiseerd, dan wel deels gerealiseerd. Zie verder tabel 4.
- Nagenoeg alle gemeenten in Nederland hebben ondertussen hun bodembeleid op orde. Dit resulteert erin dat in kaart is gebracht welke kwaliteiten bodem en grondwater aanwezig zijn. Hierdoor kan bij ruimtelijk ingrijpen de optimale en voor het milieu meest gunstige combinatie van functie en de bijbehorende bodemkwaliteit worden gemaakt (door grondverzet). De kwaliteit op gebiedsniveau komt daarmee steeds beter overeen met de functie ter plaatse.

De belangrijkste prestaties in **2012** zijn geweest:
- Met een wijziging van de Regeling bodemkwaliteit op 1 januari 2012 is het bodemloket verankerd, dat in de loop van 2012 operationeel is geworden. Het bodemfunctie- en bodemkwaliteitskaartensysteem is hierin ondergebracht, waarmee het systeem een volledig beeld geeft van de bodemkwaliteit in Nederland.
- Op 12 juli 2012 is bij wijziging van de AMvB behorende bij de Crisis- en herstelwet (derde tranche) een wijziging van het Stortbesluit doorgevoerd (Staatsblad 2012, nr. 350). Dit betreft de invoeging van de Experimentenparagraaf Duurzaam Stortbeheer. Inwerkingtreding van deze wijziging van het Stortbesluit is voorzien per apart Koninklijk Besluit eind 2013, afhankelijk van het moment van afsluiten van de green deal Duurzaam Stortbeheer.
- Als toetsingskader voor het duurzaam gebruiken van de ondergrond is de zoekmachine BodemVizier online en werkend.

Uit de jaarverslagen blijkt de realisatie van de prestaties overigens niet altijd zo duidelijk verantwoord.

Jaar	Prestatie	Doelrealisatie
2010	Publicatie ontwerp wijziging Wet en het Besluit hygiëne en veiligheid baden en zwemgelegenheden (Whvbz en Bhvbz)	De wettelijke basis voor de nieuwe regels wordt de Omgevingswet[37].
	Opstellen beleidsplan Drinkwater op grond van de in 2009 gepubliceerde Drinkwaterwet	April 2013
2011	De huidige zwemwaterwetgeving (de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) dateert uit 1969 en sluit op tal van punten niet meer aan bij de huidige praktijk en de huidige inzichten over regelgeving. De wet zal daarom vervangen worden door een nieuwe	De wettelijke basis voor de nieuwe regels wordt de Omgevingswet.

[37] http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/kwaliteit-zwemwater/zwembaden.

	wet, de Zwemwaterwet. In de AMvB vindt de feitelijke uitwerking plaats	
	Het in werking laten treden van de Drinkwaterwet plus het Drinkwaterbesluit, alsmede het uitbrengen van de beleidsnota Drinkwater (op grond van de in 2009 gepubliceerde Drinkwaterwet). Het doel van deze nota betreft het in beleidsmatige zin nader uitwerken van begrippen opgenomen in de Drinkwaterwet	2011
2012	Publicatie ontwerp Zwemwaterwet, waarmee de veiligheid en hygiëne van zwemwater wordt geborgd en innovatie wordt gestimuleerd	Geen gegevens bekend
	Het uitbrengen van een beleidsnota drinkwater met het oog op de implementatie van de nieuwe regelgeving op het gebied van drinkwater en inbreng ten behoeve van de 2e generatie stroomgebiedsbeheerplannen Kaderrichtlijn water	April 2014
	Rapportage aan de Tweede Kamer van een evaluatie van het Uitvoeringsprogramma Diffuse Bronnen Waterverontreiniging. De inzet is erop gericht de activiteiten van het uitvoeringsprogramma onder te brengen in het sectorale bronbeleid	Verwacht 2014

Tabel 4. Prestaties water en bodembeleid 2010 – 2012.

4.5 Effecten

4.5.1 Doelen begroting

Naast de geleverde prestaties zijn de gerealiseerde effecten in beeld gebracht. In de verschillende jaarverslagen van het ministerie zijn over het duurzaam gebruik van de bodem en de verwezenlijking van de doelstellingen vooral kwalitatieve gegevens gevonden. Hierbij komt dat de indicatoren regelmatig veranderden vanaf 2006. Het wijzigen van indicatoren houdt voor een deel ook verband met het niet beschikbaar zijn van kwantitatieve gegevens.

In de onderstaande tabellen is van de verschillende achtereenvolgende indicatoren weergegeven of daaraan volgens gegevens uit het jaarverslag van het ministerie is voldaan. In het de kolom doelrealisatie staat het jaar van het betreffende jaarverslag. Het overall beeld dat hieruit naar voren komt, is dat het merendeel van de doelen, waarover gegevens bekend zijn, is bereikt.

Indicator	*Basiswaarde*	*Peildatum*	*Streefw. 1*	*Periode*	*Streefw. 2*	*Periode*	**Doelrealisatie**
Aantal nieuwe gevallen van Bodemverontreiniging ***(2008)***	Nulmeting*	2009	Geen toe-name t.o.v. nulmeting	2012			Geen landelijke gegevens
Aantal en% vastgelegde gebieden op bodemkwaliteitskaarten ***(2008 - 2010)***	0	2007	100 (25%)	2009	300 (75%)	2010	2012
Percentage informatie-inwinning over bodemkwaliteit bij onroerend goed transacties ***(2006 - 2007)***	0	1–1–2005	50%	2008	75%	2010	Geen gegevens
Aantal bezoekers van de website met daarop de handleiding beheer en herstel bodemkwaliteit ***(2008)***	0	1–1–2005	1 500 (75%)	2008	2 000 (100%)	2009	Geen gegevens

Tabel 5. Doelrealisatie indicatoren begroting bodem.

Indicator	*Basis-waarde*	*Peil-datum*	*Streefw. 1*	*Periode*	*Streefw. 2*	*Periode*	**Doelrealisatie**
Percentage meetresultaten dat voldoet aan de wettelijke normen voor drinkwaterkwaliteit ***(2006 – 2012)***	99,9%	2004	99,9%	2006			2012[38]
Percentage nieuwe materialen en chemicaliën die in contact staan met drinkwater t.o.v. het totaal aantal nieuwe materialen en chemicaliën met erkende kwaliteitsverklaringen ***(tot en met 2007)***	-		80%	2006	100%	2007	Geen gegevens
Mate van voldoen van drinkwaterbedrijven aan basisbeveiligingsniveau ***(tot en met 2010)***	50%	2003	100%	2007			Geen gegevens
Gemeten voortgang (o.b.v. een nog te ontwikkelen systematiek) in de samenwerking in de waterketen ***(tot en met 2007)***	-		Nader te bepalen				Indicator niet uitgewerkt en na 2007 geschrapt uit begroting
Percentage gesaneerde huishoudelijke lozingen in het buitengebied ***(tot en met 2010)***	ca. 5%	2002	100%	2007			2007[39]
Aantal oppervlakte- en grondwaterlichamen (in ha) t.o.v. het totaal van oppervlakte- en grondwaterlichamen waarvan de gemeten waarden (ecologische,	-		Nader te bepalen	2015			Indicator niet uitgewerkt. Geen rapportages over beschikbaar

[38] Inspectie Leefomgeving en Transport, De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2012, 17 december 2013.
[39] Nederland heeft een rioleringsgraad van 99,5%, Het Riool in Cijfers 2005-2006, Stichting RIONED.

Indicator	*Basis-waarde*	*Peil-datum*	*Streefw. 1*	*Periode*	*Streefw. 2*	*Periode*	**Doelrealisatie**
chemische en kwantitatieve parameters) voldoen aan de geldende normen in KRW en EMS ***(tot en met 2008)***							
Percentage locaties t.o.v. het totaal aantal locaties, waarvan de actuele waterkwaliteit voldoet aan de geldende normen die gesteld zijn aan de gestelde gebruiksfunctie van de locatie ***(tot en met 2008)***	-		Nader te bepalen	2015			Indicator niet uitgewerkt. Geen rapportages over beschikbaar.
Percentage zwemlocaties die voldoen aan Zwemwaterrichtlijn ***(vanaf 2007)***	92% zoet	2005	100%	2015			2011[40]
	99% zout	2005	100%	2015			2011
Mate waarin drinkwaterbedrijven beschikken over goedgekeurde leveringsplannen ***(vanaf 2008)***	Nulmeting	2008	100%	2011			2012
Mate waarin drinkwaterbedrijven voldoen aan de wettelijke leveringszekerheidsnorm ***(vanaf 2008)***	Nulmeting	2008	90%	2010	100%	2015	2012
Toename doelmatigheidswinst in de waterketen (per jaar 1 à 2%) ***(vanaf 2008 tot en met 2011)***	Nulmeting	2e helft 2007	10 à 20%	2015			Geen gegevens

Tabel 6. Doelrealisatie indicatoren begroting water.

4.5.2 Doelbereiking subdoelen

De subdoelen die in paragraaf 0 zijn onderkend in het beleid betreffen:

1. Vermindering van regeldruk.
2. Innovatie duurzaam gebruik bodem en water door creëren van nieuwe ideeën voor duurzaam gebruik.
3. Duurzaam gebruik bodem en water bij de doelgroepen in het bedrijfsleven, andere overheden en de burgers in Nederland.

In het kader van deze subdoelen zijn verschillende prestaties geleverd of wordt nog aan prestaties gewerkt.

1. Het ministerie van IenM werkt(e) aan nieuwe geïntegreerde wetgeving ter vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving, te weten:
   - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet bodembescherming en hierop gebaseerde besluiten (zoals het Besluit bodemkwaliteit en het Activiteitenbesluit milieubeheer.
   - Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (NRB).
   - Besluit en Regeling uitvoeringskwaliteit bodembeheer (Kwalibo) ter vergroting van de betrouwbaarheid van het werk van intermediairs door kwaliteitseisen te stellen aan werkzaamheden in het bodembeheer en integriteitseisen aan de uitvoerders.

[40] Voor de zwemwater kwaliteit voldeed in 2011 88,4% van de zwemlocaties gelegen in het zoete oppervlaktewater; van de zwemlocaties gelegen aan de kust (zout) voldeed 97,7%.

2. Volgens het Midterm Review bodemconvenant 2013 zijn er meerdere pilotonderzoeken uitgevoerd die gericht zijn op het creëren van nieuwe ideeën voor duurzaam omgaan met bodem en water.
3. In het kader van het stimuleren van duurzaam gebruik wordt communicatie en voorlichting ingezet naar de doelgroepen in het bedrijfsleven, naar andere overheden en voor de burgers in Nederland. Voorbeelden hiervan zijn:
   - ontwikkeling handreikingen voor het bevoegd gezag als toetsingsinstrument voor verbetering van de bodemkwaliteit bij ruimtelijke ingrepen;
   - ondersteuning bevoegd gezag door uitvoeringsorganisatie Bodem+ bij de uitvoering van bodembeleid. Hierbij zijn circa 400 van de 403 gemeenten geadviseerd bij de opzet en implementatie van bodembeleid;
   - communicatie/beleidsoverdracht: toegankelijk maken van kennis over bodem- en waterbeheer via websites en handreikingen voor andere overheden. Hiertoe wordt AgentschapNL ingezet.

Doel/prestatie	Doelrealisatie
Vereenvoudiging en vermindering van regelgeving	
Creëren van nieuwe ideeën voor duurzaam gebruik door middel van pilotonderzoeken.	
Het stimuleren van duurzaam gebruik bij de doelgroepen in het bedrijfsleven, andere overheden en de burgers in Nederland door middel van communicatie	

Tabel 7. Doelbereiking subdoelen bodem en water.

De doelen passen bij de rol die het ministerie op zich heeft genomen en die er op gericht zijn om andere actoren, vooral overheden activiteiten te laten uitvoeren.

4.5.3 Effectiviteit van beleid

Vraag 12 **Hoe doeltreffend is het beleid geweest?**

Er zijn in de periode 2006 – 2013 diverse beleidsevaluaties uitgevoerd over het beleid voor bodem en water. Hieronder staan de belangrijkste bevindingen uit de onderzoeken weergegeven en wordt waar mogelijk een oordeel gegeven over de effectiviteit van het beleid.

Bodem

De Midterm Review uitvoeringsprogramma bodemconvenant 2011[41] laat zien dat bij verschillende overheden meer aandacht is voor duurzaamheid in het gebruik van de bodem. De Midterm Review beschrijft de voortgang van het bodemconvenant bij zowel de andere overheden als de maatschappelijke ontwikkelingen bij landbouw en energie. Bij de andere overheden zijn enquêtes gehouden over het *Project gebiedsgericht grondwaterbeheer* en over het *Project ondergrond en transitie.* Op basis van de beide enquêtes wordt geconcludeerd dat provincies verder zijn dan gemeenten, en zogenaamde rechtstreekse gemeenten verder zijn dan niet-rechtstreekse gemeenten.
Bij het overgrote deel van de overheden staat de integrale aanpak van een duurzaam gebruik van de ondergrond wel op het netvlies, maar ze wordt nog onvoldoende in de praktijk gehanteerd. Het onderzoek biedt de minister zicht op het opereren van de andere actoren en kan een basis zijn voor handelen in het kader van haar regisserende functie.

[41] Midterm Review 2013 Bodemconvenant, Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, november 2013.

De Toekomstverkenning Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit[42] van het RIVM laat zien dat de afgelopen jaren de druk van diffuse verontreiniging in de bodem, met name metalen, is afgenomen. Deze waarneming komt voort uit het grondwatermeetnet voor de Europese Kaderrichtlijn Water, het KRW Monitoringprogramma Grondwaterkwaliteit (KMG) en het Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit. Het KMG richt zich specifiek op monitoring om inzichten te krijgen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het LMG wordt gebruikt om aan meerdere wettelijke verplichtingen te voldoen, zowel nationaal als Europees. Daarnaast biedt het LMG informatie/data voor lange termijnanalyses, omdat het meetnet lange tijd op dezelfde manier werkte. Ten slotte biedt de grote hoeveelheid data antwoorden op onvoorziene beleids- en onderzoeksvragen die zich regelmatig aandienen.

Het landelijk meetnet brengt volgens onderzoekers van het RIVM niet alle bedreigingen voor het behoud van duurzaamheid van de bodem nu al in kaart kan brengen. Voor sommige onderwerpen die bij een duurzaam gebruik en beheer horen is er sprake van te weinig gegevens uit het verleden, omdat deze onderwerpen in het verleden niet gemeten werden. Er is geen nulmeting voor de betekenis van de kwaliteit van bodem en grondwater voor de biodiversiteit. Over doelbereiking op dat vlak valt dus op grond van onderzoek niets te zeggen.

De Evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het implementatieteam Besluit bodemkwaliteit waarin alle overheden alsmede het bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd. Deze rapportage gaat aan de hand van de negen geformuleerde doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit telkens in op de mate van doelbereik. Daarbij worden per doelstelling aanbevelingen gedaan voor verbetering van de implementatie of het Besluit.

Het rapport concludeert dat Nederland met betrekking tot het behalen van de doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit voor een aantal onderdelen op koers ligt en voor andere onderdelen achter loopt bij de doelstellingen. Doelstellingen waarvoor Nederland op koers is, betreffen:

- het bevorderen van het hergebruik van bouwstoffen;
- het beschermen van de bodemkwaliteit;
- het opheffen van stagnaties;
- het aansluiten bij andere beleidsontwikkelingen.

Doelstellingen die extra inspanning en wellicht bijstelling van de koers behoeven zijn:

- het verbeteren van de kwaliteit van de handhaving en de handhaafbaarheid;
- het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering;
- de vereenvoudiging van de regelgeving;
- het verminderen van de administratieve lasten;
- het hergebruik vangrond en baggerspecie voor zover het de complexiteit van het kader voor grond en baggerspecie betreft.

Er wordt veel grond en baggerspecie hergebruikt in Nederland, vooral de mogelijkheden van hergebruik van baggerspecie zijn vergroot door het Besluit bodemkwaliteit. Er zijn geen directe aanwijzingen dat als gevolg van het feit dat deze doelstellingen achter lopen er op dit moment onaanvaardbare milieuhygiënische risico's worden gelopen. Het meest in het oog

[42] RIVM, Toekomstverkenning Landelijk meetnetgrondwaterkwaliteit, Bilthoven 2012.

springende resultaat van het Besluit bodemkwaliteit is dat gemeenten, provincies en waterbeheerders in de regio met elkaar samenwerken aan de ontwikkeling en implementatie van duurzaam bodembeheer.

Water

In de Evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid van het PBL wordt geconcludeerd dat aan de gebruiksdoelen voor water grotendeels wordt voldaan, maar dat de doelen voor natuur niet worden gehaald.[43] De kwaliteit van het Nederlandse grond- en oppervlaktewater is in de afgelopen decennia aanzienlijk verbeterd. Het water voldoet grotendeels aan de gebruiksdoelen voor de drinkwaterbereiding, de landbouw, het zwemmen en andere vormen van waterrecreatie.
Aan de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater heeft de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) een positieve bijdrage geleverd. Maar voor de ecologische kwaliteit, gericht op de natuur, worden de doelen niet gehaald.

Volgens het evaluatierapport zal door afgesproken bezuinigingen de ecologische waterkwaliteit nauwelijks verbeteren. Door de bezuinigingen op het KRW-budget voor de rijkswateren (2010), de bezuinigingen in het kader van het Bestuursakkoord Water (2011) en het Onderhandelingsakkoord Natuur (2011), verbetert de ecologische waterkwaliteit in de periode tot 2027 naar verwachting zelfs maar weinig, omdat er nauwelijks geld voor het uitvoeren van de maatregelen zal zijn (deze bezuinigingen zijn geen direct besluit ten aanzien van artikel 21.02, maar ten aanzien van artikel 12).

De mogelijkheden om de ecologische doelen te halen met de voorgestelde maatregelen in het Innovatieprogramma KRW en het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn volgens het evaluatierapport beperkt. Ook de huidige beperkte toepassing van het profijtbeginsel is geen stimulans voor het halen van de ecologische waterdoelen.
Zo staat de financiële bijdrage die de landbouw levert aan het waterbeheer, in geen verhouding tot de aanzienlijke milieubelasting door deze sector. De ecologische waterdoelen zijn vaak moeilijk te verenigen met de huidige landbouwpraktijk. Dit vraagt volgens het evaluatierapport om een meer integrale ruimtelijke visie, met een gebiedsgerichte herprioritering van de doelen voor zowel de ecologie als de landbouw.

[43] Planbureau voor de Leefomgeving, Evaluatie van het waterschapkwaliteitsbeleid, Den Haag 2012.

5 Financiën

Dit hoofdstuk beschrijft de budgetten die zijn ingezet en de uitgaven die zijn opgenomen voor preventie en milieugebruiksruimte in Beleidsartikel 21 van de begroting van Infrastructuur en Milieu.

5.1 Inzet van financiële middelen

Vraag 6 **Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?**

Het beleidsartikel 21.02 heeft in 2013 een omvang van € 2.751.000. Dit bedrag wordt volgens het overzicht van de budgettaire gevolgen[44] vrijwel geheel besteed aan opdrachten. Deze hebben veelal betrekking op uitvoering van wettelijk voorgeschreven taken op het gebied van de kwaliteit van de milieugebruiksruimte.[45] Deze worden blijkens de uitsplitsing uitgevoerd door op aan de overheid gelieerde instituten, zoals Nederlands Normalisatie Instituut, Raad van Accreditatie en Bodem+ en ingestelde commissies.

Met betrekking tot uitgaven van andere partijen zijn geen gegevens bekend. Duidelijk is dat ook andere overheden kosten maken, bijvoorbeeld in het kader van het opstellen en uitvoeren van bodembeleid en meer in het algemeen duurzaamheidsbeleid. Ook bedrijven maken kosten, maar zien duurzaamheid vaak ook als kans.

De tabel op de volgende pagina geeft een meerjarig overzicht van de bedragen uit de begrotingen en jaarverslagen over de periode 2006-2013.

Vraag 7 **Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?**

Op welke wijze de hoogte van de budgetten is bepaald, wordt in het beleidsartikel niet beschreven. Ook wordt geen onderbouwing gegeven. Wel wordt kort aangeduid waaraan de bedragen worden besteed. De ontwikkeling van de budgetten valt uit de toelichting niet af te leiden.

Bij navraag blijkt dat de groei van de uitgave voor bodem in 2009 komt door tijdelijk extra budget voor uitvoering van de Toekomstagenda in 2009. Dit extra budget was tijdelijk en is afgebouwd vanaf 2011.

[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 XII, nr. 2, pagina 112.
[45] Idem, pagina 113.

Begrotingen ministeries van VROM en IenM

Bedragen x € 1.000

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verbeteren milieukwaliteit bodem	2.140	2.194	2.226	2.226				
Verbeteren milieukwaliteit water	1.364	13.724	13.705	13.702				
Verbeteren van milieukwaliteit van bodem en water					6.491	6.538	13.069	
Preventie en milieugebruiksruimte								3.866

Realisatiecijfers Jaarverslagen ministeries van VROM en IenM

Bedragen x € 1000

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verbeteren milieukwaliteit bodem	3.426	2.988	3.182	6.343				
Verbeteren milieukwaliteit water	1.495	1.911	2.086	2.350				
Verbeteren van milieukwaliteit van bodem en water					8.937	5.939	3.088	
Preventie en milieugebruiksruimte								2.839

Tabel 8. Budgetten in begrotingen en realisatiecijfers in jaarverslagen ministerie van VROM en IenM 2006-2013.

5.2 Doelmatigheid

Vraag 13 **Hoe doelmatig is het beleid geweest?**

In de beschikbare onderzoeken is de doelmatigheid van het beleid voor bodem en water stelselmatig niet onderzocht. Het enige beschikbare onderzoek dat ingaat op doelmatigheid is een feitenonderzoek naar doelmatig beheer van de waterketen.[46] Dit onderzoek gaat in op maatschappelijke kosten en opbrengsten in de waterketen, en is geen onderzoek naar de doelmatigheid van het gevoerde beleid van de rijksoverheid. Op basis van de evaluatie onderzoeken valt dus geen uitspraak te doen over de doelmatigheid van het beleid.

Uit de eerdere begrotingen valt op te maken dat de verhouding tussen het deel hiervan dat aan water respectievelijk aan bodem wordt besteed ongeveer 2:1 is. Uitsplitsing van het bedrag op het niveau van de begroting ontbreekt. De uitsplitsing van het budget is wel terug te vinden in meerjaren activiteitenbegroting van de Directie Duurzaamheid. Hierin zijn de verplichtingen in de onderstaande tabel aangegeven:

Verplichting voor 2013 aangegaan	**Budget voor 2013** (x € 1.000)
RvA 2009	78
Ondersteuning Beleidsprocedure bodembeheer	10
Netwerk in waterketen	12
Duurzaam stortbeheer	83
Secr. CEN	32
Secr. Cie Deskundigen water	82
Lasten zwemwaterwet	37
Jaarplan RvA 2012	28
Normalisatieactiviteiten 2012 NEN	339
Normstelling grondwater en organische meststoffen	49
Natte koeltorens in Atlas	8
Secretariaat CEN	62
Verplichting voor 2013 aangegaan	**Budget voor 2013**
Beoordeling kwaliteitsverklaring 2012	11
Jaarplan RvA 2013	67
NEN 2013	1.100
Traject voor de afvalwaterketen	35
Bedrijfseffectentoets	*30*
Afvalmining	50
Adviesaanvraag levensduur onderafdichting	*44*
Keten secundaire bouwmaterialen	40
Publieks-en ondernemingsplatform secundaire bouwmaterialen	37
Verduurzaming zwembaden	55
Kosteninschatting kwaleisen zwemwater	*55*
Risicobenadering zwembaden	*0*

[46] 'Doelmatig beheer van de waterketen', eindrapport commissie feitenonderzoek, 29 maart 2010

Risicobenadering zwemlocaties.	
Hervorming stortsector (ondersteuning)	35
Aanvullende technische onderst/Green Deal IDS	*34*
ECN	*22*
Hervorming stortsector (onderzoek)	40
Advieskamer (Expertise Netwerk Stortbesluit)	*24*
Aanvraag Financiële Quick scan modernisering stortsector	*16*
Advisering modernisering stortbesluit	*16*
NEN 2013, zie boven, NEN 2014	0
NEN 2013 (aanvulling)	90
Evaluatie regelgeving oppervlaktewater	37
Opdracht 2013 Agentschap Bodem + RWS	370

Tabel 9. Verplichtingen bodem en water begroting 2013.

Deze uitsplitsing geeft inzicht in de aard van de verplichtingen, vooral opdrachten en ondersteuning van commissies. De doelmatigheid van de besteding van de middelen is derhalve gekoppeld aan de soberheid waarmee deze partijen de voor hen beschikbare middelen inzetten om de opdrachten uit te voeren. Hierover dienen zij verantwoording af te leggen aan het ministerie.

5.3 Bezuinigingen

Deze paragraaf behandelt de vraag:
Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of –terrein op middellange termijn? Welke (fundamentele) keuzes impliceert dit; welke afwegingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten?

Of op het begrotingsartikel 21.02 een bezuiniging van 20% te behalen is wordt in de kern bepaald door keuzes of bepaalde opdrachten in de komende jaren moeten doorlopen. Deze opdrachten zijn echter voor een belangrijk deel wettelijke verplichtingen, waardoor bezuiniging hierop lastig wordt. Het begrotingsartikel 21.02 heeft een nauwe samenhang met de op de compartimenten bodem en water gerichte begrotingsartikelen 11, 12 en 13. Mogelijk valt een efficiencywinst te behalen door een eventuele overlap in taken en verantwoordelijkheden weg te nemen of door een betere afstemming tussen de verschillende begrotingsartikelen te realiseren.

Binnen het onderwerp zelf, duurzaam beheer en gebruik van de milieugebruiksruimte om het vermogen om ecosysteemdiensten te behouden, is de fundamentele keuze de bepaling van de gewenste ecosysteemdiensten en de differentiatie daarin. Deze keuze zal echter vooral gevolgen hebben voor de door op andere terreinen en door andere partijen te maken kosten.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies op basis van de voorgaande hoofdstukken. Middels de conclusies en aanbevelingen geven we tevens antwoord op de vraag:
Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen?

6.1 Conclusies

Conclusie 1 - Ontwikkeling en actualiteit van beleid

Artikel 21.02 betreft een sterk ingekaderd beleidsonderwerp dat echter in alle facetten van het beleid op de betreffende compartimenten water en bodem doorwerkt. Het beleidsprobleem bodem en water zoals dat in begrotingsartikel 21 is aangeduid, heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld van een op compartimenten gerichte probleemstelling naar (chemische) kwaliteitskenmerken naar een integrale probleemstelling op duurzaamheid. De implementatie van en het voldoen aan internationale afspraken en richtlijnen is nog steeds een actueel vraagstuk. Daarnaast is er ook nog steeds een rol weggelegd voor de rijksoverheid om medeoverheden en bedrijfsleven in staat te stellen zelfstandiger de uitvoering ter hand te nemen.

Een belangrijke vraag voor het nieuwe duurzaamheidsbeleid voor bodem en water, is de bepaling van de gewenste ecosysteemdiensten en de differentiatie daarin. Welke ecosysteemdiensten wenst het rijk te behouden en hoe verhouden deze diensten zich tot duurzaam beheer en gebruik van de milieugebruiksruimte? Om dit vraagstuk af te bakenen is de mondiale dimensie van milieugebruiksruimte relevant, omdat de ook buitenlandse factoren van invloed zijn op de kwaliteit en gebruiksruimte van bodem en water in Nederland.

Conclusie 2 – Verandering rol rijksoverheid

Door de beleidswijziging en het na de samenvoeging van de ministeries overbrengen van taken op gebied van water en bodem naar de op de compartimenten gerichte diensten en directies, is de taak van het ministerie van IenM inzake de duurzaamheid van water en bodem veranderd. Daarnaast neemt de invloed van Europa nog steeds toe op het terrein van boden water, in vindt de uitvoering van de regelgeving steeds meer decentraal plaats en onder verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. De rijksoverheid verleent hierin een ondersteunende rol. De resultaten van deze rolverandering zijn nog niet geëvalueerd.

Conclusie 3 – Uitvoering beleid

De beleidsuitvoering die in artikel 21.02 wordt verantwoord zijn de typische werkzaamheden voor een beleidsdirectie. Deze signaleert op basis van onderzoeken (nieuwe) bedreigingen voor het duurzaam gebruik en beheer van bodem en water en ondersteunt vervolgens de uitvoering naar de oplossingen. De beleidsdirectie is daarin soms aandrager en initiator van kennisontwikkeling, opdrachtgever voor uitwerking, intermediair in het brede duurzaamheidlandschap en vraagbaak voor de uitvoerende partijen als het over duurzaamheid gaat.

Het uitvoerende werk wordt gedaan binnen de op de compartimenten gerichte directies, organisaties, ministeries en andere overheden. Daar wordt gericht nieuw beleid ontworpen of bestaande beleid aangepast, zo nodig nieuwe of gewijzigde regelgeving gemaakt en worden de

onderzoeken en pilotprojecten uitgevoerd en wordt het beleid uitgevoerd. De verantwoording hierover vindt voor wat betreft water plaats binnen de artikelen 11 en 12 en voor bodem binnen artikel 13.

Om de partijen voor de uitvoerende werkzaamheden op het relatief nieuwe onderwerp duurzaam gebruik teneinde het vermogen om ecosysteemdiensten te leveren te behouden en scherp te houden - met andere woorden om te voorkomen dat ze zich uitsluitend gaan bezig houden met de reeds bestaande compartiment- en norm gerichte verantwoordelijkheden - zal het ministerie ook in de toekomst een aanjaagfunctie nodig hebben zoals die in de beleidswijziging is omschreven.

Conclusie 4 – Doeltreffendheid beleid

Hoewel er hiaten zijn in de uitgevoerde onderzoeken, met name door de wisselingen in de indicatoren voor het beleid gedurende de afgelopen jaren, is met de verkregen gegevens wel een redelijk betrouwbare uitspraak mogelijk over de doelbereiking en doeltreffendheid van het beleid in de jaren 2006 tot 2013. Het overall beeld is dat voor het merendeel van de beleidsdoelen uit de jaren 2006 tot en met 2012 is bereikt.

De gegevens laten zien dat er nu en in het verleden door het ministerie voortgang is geboekt op het gebied van duurzaam gebruik en beheer van de milieugebruiksruimte zoals die in artikel 21.02 is ingekaderd: water en bodem. Sinds 1985 is de milieudruk voor de meeste milieuproblemen aanzienlijk verminderd, waardoor de kwaliteit van de bodem, het water en de lucht is verbeterd. De afgelopen jaren is de druk van diffuse verontreiniging in de bodem, met name metalen, afgenomen. Toch geldt ook hier dat, ondanks de verbeteringen, de kwaliteit van bodem en water in Nederland naar Europese maatstaven nog niet goed mag worden genoemd.

Ook zijn andere effecten bereikt. Inmiddels hebben alle gemeenten door ondersteuning vanuit Bodem+ een bodembeleid ontwikkeld en geïmplementeerd, zijn er bodemkaarten beschikbaar waarop de kwaliteit van de bodem kan worden gevonden en hebben drinkwaterbedrijven goedgekeurde leveringsplannen met een voldoende leveringszekerheid.

Conclusie 5 – Doelmatigheid en bezuinigingen

De doelmatigheid van het duurzaamheidsbeleid voor bodem en water is structureel onderbelicht in evaluatie onderzoeken. Er zijn geen onderzoeken die oordeel mogelijk maken over de doelmatigheid van het beleid van beleidsartikel 21.02. De uitsplitsing van de begrotingsposten geeft wel inzicht in de aard van de verplichtingen, vooral opdrachten en ondersteuning van commissies. Daaruit valt af te leiden dat de doelmatigheid van de besteding van de middelen voor preventie en milieugebruiksruimte gerelateerd is aan de soberheid waarmee deze partijen de voor hen beschikbare middelen inzetten om de opdrachten uit te voeren. Hierover dienen zij verantwoording af te leggen aan het ministerie.

Of op het begrotingsartikel 21.02 een bezuiniging van 20% te behalen is, wordt in de kern bepaald door keuzes of bepaalde opdrachten in de komende jaren moeten doorlopen. Deze opdrachten zijn voor een belangrijk deel wettelijke verplichtingen, waardoor bezuiniging hierop lastig wordt.
Het begrotingsartikel 21.02 heeft een nauwe samenhang met de op de compartimenten bodem en water gerichte begrotingsartikelen 11, 12 en 13. Mogelijk valt een efficiencywinst te behalen door een eventuele overlap in taken en verantwoordelijkheden weg te nemen of door een betere afstemming tussen de verschillende begrotingsartikelen te realiseren.

Conclusie 6 – Onderzoekbaarheid van het beleid

Een belangrijk probleem dat in dit deel van de beleidsdoorlichting is aangetroffen betreft de frequente en snelle wisseling van indicatoren waarmee beleid en beleidseffecten worden gemonitord. Er zijn hierdoor slechts van een beperkt aantal indicatoren langjarige gegevens beschikbaar. De nieuwe invulling van het beleid met een focus op de gebruiksruimte en het behoud van ecosysteemdiensten vereist duidelijke definities en langjarige monitoring. Om in de toekomst een uitspraak te kunnen doen over de met het beleid gerealiseerde duurzaamheidseffecten, moeten dus nieuwe indicatoren ontwikkeld worden. Hiervoor moet het ministerie samen met de uitvoerende partijen ne de wetenschap samenwerken.

Voor de rol die het ministerie heeft als regisseur en facilitator zijn procesindicatoren een goede maatstaaf. Van belang is echter dat ook deze indicatoren over een langere reeks van jaren eenduidig worden gemeten.

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1 – Ontwikkeling indicatoren

Ontwikkel indicatoren om enerzijds het proces van de beleidsuitvoering te kunnen monitoren en bijsturen en anderzijds om de mate van doelbereiking te kunnen meten. Zorg dat indicatoren die worden ontwikkeld om het proces van de beleidsuitvoering en uiteindelijk het gewenste effect te kunnen meten gedurende langere tijd, tenminste tot na de expiratiedatums van de beleidsprogramma's, hetzelfde blijven. Betrek bij het opstellen van indicatoren die het gewenste effect moeten meten degenen die het beleid in de praktijk moeten uitvoeren en de wetenschap.

Ter ondersteuning van de ontwikkeling van nieuwe indicatoren en het verbeteren van de onderzoekbaarheid van het beleid kan het nuttig zijn een ex ante beleidsonderzoek uit te voeren naar de recente beleidswijzigingen.

Aanbeveling 2 – Afstemming taken en verantwoordelijkheden

Stem de uitvoerende bodem en watertaken voor kwaliteits- en kwantiteitsbeleid van de directie duurzaamheid af met de directies die de overige uitvoerende taken beheren en ga daarbij op zoek naar efficiencyvoordelen.

Aanbeveling 3 – Mondiale dimensie milieugebruiksruimte

Overweeg om bij het onderwerp duurzaam beheer en gebruik van de milieugebruiksruimte ook de door Nederland mondiaal gebruikte milieuruimte te betrekken. Dit past bij het onderwerp preventie en circulaire economie.

Aanbeveling 4 – Verbeter inzicht in doelmatigheid

Maak doelmatigheid tot een verplicht en structureel onderdeel van beleidsevaluaties. Houdt daarbij rekening met de veranderende rol van de rijksoverheid en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (zie ook aanbeveling 1).

7 Bronnen

Overzicht van de gebruikte bronnen

Jaarstukken

- Begroting ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30300, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2007, Tweede Kamer, 2006-2007, 30800, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2007-2008, 31200, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2008-2009, 31700, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2009-2010, 32123, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2010-2011, 32500, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2011-2012, 33000, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2013, Tweede Kamer 2012-2013, 33400 XII, nr. 2.
- Jaarverslag ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2006-2007, 31031, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2007,Tweede Kamer, 2007-2008, 31444, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2008-2009, 31924, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2009-2010, 32360, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2010-2011, 32710, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2011-2012, 33240, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2012-2013, 33605, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2013, Tweede Kamer, 2013-2014, 33930, XII, nr. 1.

Algemene gegevens

- 'Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2010.
- 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011.
- 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012.

Kamerstukken en onderzoeksgegevens per thema/dossier

Bodem

- Notitie staatssecretaris "Vaste waarden, nieuwe vormen, milieubeleid 2002-2006", VROM, november 2002 (kamerstukken II 2002-2003, 28 663, nr. 1).
- Brief staatssecretaris, beleidsvernieuwing bodemsanering, (kamerstukken II, 2003–2004, 28 663 XI nr. 13).
- Advies duurzamer bodemgebruik op ecologische grondslag, Technische Commissie Bodem, juli 2003.
- Beleidsnotitie "Bodembeheer op goede gronden", ministerie VROM, oktober 2003 (kamerstukken, 2003-2004, 28 199, nr.6).
- Brief minister, meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, (kamerstukken, 2004-2005, 29 383, nr. 23).
- Convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' tussen het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, getekend op 10 juli 2009.
- Lessen uit de zaak van een frauderend bodemadviesbureau, vervolgacties naar aanleiding van Bodemstaete, VROM-inspectie, november 2009.
- Evaluatie van het Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit, RIVM, 2009.

- Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario's voor het programma vanaf 2011, RIVM/Wageningen UR, 2010.
- Evaluatie Besluit bodemkwaliteit, AgentschapNL, april 2011.
- Evaluatie Technische Commissie Bodem 2006-2010, TCB, 27 april 2011.
- Midterm Review 2011 Bodemconvenant, Stuurgroep Bodem, december 2011.
- Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering, mei 2012 (kamerstukken, 2011-2012, 33150 nr. 7).
- Handreiking bodem voor gemeenten, ministerie IenM, augustus 2013.
- Midterm Review 2013 Bodemconvenant, Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, november 2013.

Drinkwater

- Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (kamerstukken II, 1995–1996, 23 168, nr.4).
- Beleidsbrief minister, herziening Waterleidingwet, (kamerstukken II, 1997-1998, 25 869, nr. 1).
- Beleidsbrief staatssecretaris, toepassing huishoudwater, (kamerstukken II, 2002-2003, 26 484, nr. 9).
- Antenne Drinkwater 2007, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2007.
- Antenne Drinkwater 2008, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2008.
- Antenne Drinkwater 2010, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2010.
- Antenne Drinkwater 2011, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2011.
- Antenne Drinkwater 2012, informatie en ontwikkelingen, RIVM, 2012.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2005, VROM-inspectie, 2006.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2006, VROM-inspectie, 2007.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2007, VROM-inspectie, 2008.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2008, VROM-inspectie, 2009.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2009, VROM-inspectie, 2010.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2010, VROM-inspectie, 2011.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2011, VROM-inspectie, 2012.
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2012, VROM-inspectie, 2013.
- Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn Water, Bescherming van drinkwater uit oppervlaktewater, RIVM, 2007.
- Geneesmiddelen in bronnen voor drinkwater, Monitoring, toekomstig gebruik en beleidsmaatregelen, RIVM, 2008.
- Drinkwater in stroomgebiedbeheerplannen Rijn- en Maasoeverstaten, RIVM, 2009.
- Toekomstverkenning drinkwatervoorziening in Nederland, RIVM, 2011.
- Effecten klimaatontwikkeling op de waterkwaliteit bij innamepunten voor drinkwater, Analyse van stofberekeningen, RIVM, 2012.
- Inspectie Leefomgeving en Transport, De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2012, 17 december 2013.
- Bescherming drinkwaterbronnen in het nationaal beleid, RIVM 609715005/2013, 2013.
- Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen, Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen, RIVM, 2013.
- Tussenevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen, aandachtspunten voor het landelijk beleid, RIVM, 2013.
- Beleidsnota drinkwater, schoon drinkwater voor nu en later, RIVM, 2014.

Grondwater

- Toekomstverkenning Landelijk meetnet grondwaterkwaliteit, RIVM, 2012.

Afvalwater in buitengebied/waterketen

- Beleidsbrief staatssecretaris, beleidsbrief regenwater en riolering (Kamerstukken II, 2003-2004, 28 966, nr. 2)
- Beleidsbrief staatssecretaris, interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer (kamerstukken II, 2003-2004, 29 428, nr. 1)
- Beleidsbrief staatssecretaris, Rijksvisie op de waterketen (kamerstukken II, 2002-2003, 28 966, nr. 1).
- Beleidsbrief minister, rioleringen (kamerstukken II, 2001-2002,19 826, nr. 23).
- Rijksvisie Waterketen (kamerstukken II, 2002–2003, 28 966 XI, nr. 1.
- Water in beeld, Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water; ministerie van IenM, 2011 en 2013.

Kaderrichtlijn

- Beleidsbrief staatssecretaris, implementatie Europese kaderrichtlijn (kamerstukken II, 2003-2004, 28 808, nr. 12).
- Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie).
- Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Kaderrichtlijn water).
- Planbureau voor de Leefomgeving, Evaluatie van het waterschapkwaliteitsbeleid, 2012.
- Kwaliteit voor later 2, evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid, Planbureau voor de Leefomgeving, 2012.
- Industriële grondwaterwinningen en de Kaderrichtlijn Water, RIVM, 2011.

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Notitie

Beleidsdoorlichting Duurzaamheid Deelrapportage artikel 21.03 Ecosystemen en landbouw

Referentie

Arnhem, 20 oktober 2014
Ons kenmerk 1014072-027/bge/aht

organisatie-advies

20 oktober 2014
Ons kenmerk 1014072-027/bge/aht

Inhoud

1 Inleiding

Aanleiding

Dit rapport maakt deel uit van de beleidsdoorlichting van artikel 21 Duurzaamheid van de begroting van de ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) 2013. Het betreffende beleidsartikel bestaat uit drie subartikelen:

- 21.01 Afval en duurzaamheidagenda.
- 21.02 Preventie en milieugebruiksruimte.
- 21.03 Ecosystemen en landbouw.

Voor elk van de drie subartikelen is een beleidsdoorlichting uitgevoerd. Dit rapport richt zich specifiek op het onderdeel ecosystemen en landbouw van artikel 21.03. Uitgaande van het kader dat in de begroting 2013 wordt gegeven richt de beleidsdoorlichting zich op de prestaties en uitkomsten van beleid in de periode 2006-2013. De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarbij gebruik gemaakt wordt van de resultaten van bestaande onderzoeken, rapportages, jaarverslagen en brieven van de minister aan de Tweede Kamer.

De beleidsdoorlichting dient antwoorden te geven op de volgende vragen (tussen haakjes staan de hoofdstukken en/of paragrafen waarin de vragen worden behandeld):

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? (hoofdstuk 1)
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht? (hoofdstuk 1)
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? (hoofdstuk 2)
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? (hoofdstuk 2)
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? (hoofdstuk 3)
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? (hoofdstuk 5)
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven? (hoofdstuk 5)
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? (hoofdstuk 4)
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. (hoofdstuk 4)
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? (hoofdstuk 4)
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? (hoofdstuk 4)
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? (hoofdstuk 4)
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest? (hoofdstuk 5)

In aansluiting op bovenstaande vragen zijn de volgende vragen meegegeven aan deze doorlichting.

- Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen? (hoofdstuk 6)
- Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of –terrein op middellange termijn? Welke (fundamentele) keuzes impliceert dit; welke afwegingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten? (hoofdstuk 5)

Scope van dit deelrapport

Vraag 1 en 2 **Welk beleidsartikel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?**

In het onderzoek waarvan we in dit deelrapport verslag doen, wordt van beleidsartikel 21 het subartikel 21.03 Ecosystemen en landbouw doorgelicht. Tegelijkertijd worden in separate deelonderzoeken de andere twee subartikelen door onderzoekers van KplusV organisatieadvies (KplusV) doorgelicht.

De beleidsdoorlichting heeft als vertrekpunt het begrotingsjaar 2013. De doorlichting richt zich op het deel van het beleidsartikel waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Milieubeheer primair de verantwoordelijkheid draagt. De onderdelen waarvoor de primaire beleidsverantwoordelijkheid bij andere ministeries ligt, te weten, Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), blijven buiten de doorlichting. Doelen en instrumenten uit eerdere begrotingen die in 2013 geen onderdeel (meer) uitmaken van Artikel 21.03, maar wel relevant zijn, worden wel benoemd om de verandering in het denken duidelijk te maken die in het onderwerp ecosystemen en landbouw heeft plaatsgevonden.

Over een aantal doelen en/of instrumenten zal in deze beleidsdoorlichting geen uitspraak gedaan worden, omdat de onderwerpen te recent zijn en/of omdat een eerste evaluatie ervan nu gaande is of binnenkort zal starten. Het biocidendossier, geurhinder en covergisting komen om deze reden niet in de beleidsdoorlichting aan bod. Daarnaast vindt er momenteel in het kader van het programma Omgevingswet: Eenvoudig Beter een analyse van nut- en noodzaak uit van de normen en regels van de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit, en het Besluit huisvesting plaats. Om die reden komen deze wetten en regelgeving in de beleidsdoorlichting duurzaamheid slechts beperkt aan bod. Deze doelen en/of instrumenten zullen in een volgende beleidsdoorlichting van dit of een, tegen die tijd, eventueel ander relevant begrotingsartikel worden meegenomen.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk schetst kort de context van het beleid voor ecosystemen en landbouw. Het gaat in op de vraagstukken waarvoor het beleid wordt gevoerd: de aantasting van ecosystemen en de effecten van landbouw op het natuurlijk kapitaal. Daarbij geven we tevens aan wat de verantwoordelijkheid van de minister van IenM is op dit deel van het beleidsartikel en wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere actoren zijn.

In het derde hoofdstuk worden de doelen, instrumenten en indicatoren voor het beleid voor ecosystemen en landbouw gepresenteerd. Om inzicht te krijgen in de inhoud van het beleid dat wordt onderzocht wordt een reconstructie van het beleid gegeven in termen van doelen, subdoelen, instrumenten en indicatoren die inzicht moeten geven in de beleidsprestaties en effecten.

In het vierde hoofdstuk presenteren we de resultaten van de onderzoeken naar de werking van het beleid in de praktijk. Doelbereiking, prestaties en effecten worden zichtbaar gemaakt. Het vijfde hoofdstuk geeft inzicht in de budgetten van dit subartikel. Zo mogelijk wordt op basis van andere onderzoeken inzicht gegeven in de doelmatigheid in de besteding van de middelen. In het slothoofdstuk trekken we conclusies voor dit onderdeel van de beleidsdoorlichting.

2 Aanleiding beleid ecosystemen en landbouw

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde:

Vraag 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Vraag 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het hoofdstuk gaat eerst in op de context van het beleid voor ecosystemen en landbouw. In welk krachtenveld staat het beleid voor ecosystemen en landbouw. In de tweede paragraaf staat de concrete aanleiding voor het beleid toegelicht. De derde paragraaf gaat in op de rol van de rijksoverheid.

2.1 Beleidscontext

Consistentie in beleid

Beleid voor ecosystemen en biodiversiteit en voor duurzame landbouw is niet nieuw en bestaat reeds sinds de jaren '80 van de vorige eeuw. Het beleid voor ecosystemen en het beleid voor het bevorderen van duurzame landbouw is in de periode 2006 – 2013 niet substantieel veranderd. In 2006 viel het beleid gericht op ecosystemen onder de noemer 'bevorderen gebiedsspecifieke maatregelen in het landelijk gebied'.[1] Het beleid voor het bevorderen van duurzame landbouw is in 2006 geformuleerd als het bevorderen van een ecologisch duurzaam gebruik en beheer van bodem, water, lucht en andere natuurlijke hulpbronnen.[2] Anno 2013 is de verwijzing naar het landelijk gebied komen te vervallen, en zijn er geen specifieke doelstellingen meer geformuleerd voor de enerzijds ecosystemen en anderzijds het bevorderen van duurzame landbouw. De kernwaarde van het beleid, het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties is constant gebleven.

Verandering in verantwoordelijkheden en uitvoering

In de periode 2006 – 2013 is er wel veel veranderd ten aanzien van de verantwoordelijkheden en uitvoering van het beleid voor ecosystemen en landbouw. In 2006 viel het beleid onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM. De nadruk van de werkzaamheden lag op het bevorderen van duurzame landbouw. In de periode 2006 – 2013 zijn diverse taken, onder andere ten aanzien van normstelling en monitoring van de duurzame landbouw, naar andere directies of ministeries overgegaan. Het relatieve aandeel van de werkzaamheden voor ecosystemen ten opzichte van landbouw is daardoor toegenomen.
De grootste veranderingen in verantwoordelijkheden en uitvoering hebben plaatsgevonden in 2010, toen het ministerie van VROM is samengevoegd met het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot het ministerie IenM. Het transitieproces dat in 2010 is ingezet, is anno 2014 nog niet geheel afgerond.

In de beleidsdoorlichting, die betrekking heeft op beleid van zowel de oude als de nieuwe ministeries, worden de nieuwe namen van de ministeries gebruikt.

1 Begroting IenM 2006, p.74.
2 Begroting IenM 2006, p.75.

Samenwerking en afstemming

Het beleid voor ecosystemen en landbouw kent een grote overlap met beleid van andere directies en ministeries. Met name beleid van het ministerie van Economische Zaken (EZ) voor biodiversiteit en duurzame landbouw kent veel raakvlakken met het beleid dat valt onder het begrotingsartikel 21 duurzaamheid. Er wordt nauw samengewerkt door de directie duurzaamheid met andere directies en ministeries, waarbij er per dossier afspraken bestaan over welke directie, staatssecretaris en/of minister primair verantwoordelijk is. Een gevolg hiervan is, dat er veel afstemming en discussie is over de verdeling van verantwoordelijkheden en dossiers tussen de directie duurzaamheid en andere directies en ministeries.

Internationale context

Het beleid voor ecosystemen en landbouw wordt in belangrijke mate bepaald door de internationale context. De invloed van menselijke productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties beperkt zich niet tot landsgrenzen. De aantasting van de biodiversiteit en de uitstoot van vervuilende stoffen naar lucht, water en bodem zijn een internationale aangelegenheid. Veel van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op ecosystemen en landbouw is dan ook gebaseerd op of afkomstig van internationale (Europese Unie) wet- en regelgeving en internationale verdragen. Belangrijke wetgeving in dit kader zijn bijvoorbeeld de Europese Kaderrichtlijn Water, de National Emissions Ceilings richtlijn, de Nitraatrichtlijn, en diverse internationale verdragen en afspraken aangaande biodiversiteit. Nederland is verplicht de Europese regelgeving en richtlijnen te implementeren en aan de gestelde normen te voldoen. Los van specifiek Nederlands beleid zijn er dus altijd Europese normen waaraan Nederland dient te voldoen, en daarmee reeds doelen bepaald voor Nederlands beleid voor onder andere ecosystemen en landbouw.

2.2 Beleidsprobleem

In deze paragraaf benoemen we kort het beleidsprobleem van ecosystemen en van duurzame landbouw.

2.2.1 Ecosystemen

Vraag 3 **Wat was de aanleiding voor het beleid?**

Een toenemende vraag naar natuurlijke hulpbronnen zoals hout, vis, water en landbouwgrond door economische en bevolkingsgroei, overexploitatie van bestaande hulpbronnen, nieuwe handelsstromen door opkomende machten, de additionele vraag naar gewassen als uitvloeisel van de energiepolitiek, en klimaatverandering zijn een directe bedreiging voor biodiversiteit, en de functionaliteit en de productiviteit van ecosystemen. Ecosystemen leveren grondstoffen, goederen en diensten die de mens nodig heeft om te kunnen leven, wonen, werken, produceren en consumeren (de zogenaamde ecosysteemdiensten). Het Millennium Ecosystem Assessment geeft aan dat meer dan 60% van de ecosysteemdiensten onduurzaam worden gebruikt. Basale processen die het leven op aarde mogelijk maken, zoals productie van schone lucht en biomassa, het in stand houden van voedsel- en waterkringlopen en het bufferen van het klimaatsysteem, zijn daarmee niet langer vanzelfsprekend.[3] Doelen voor klimaat, biodiversiteit en ontwikkeling zijn niet haalbaar met huidige beleid.

[3] 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008, p.3.

Zonder ingrijpen blijven CO2-emissies en het ruimtegebruik van Nederlandse consumptie toenemen. Burgers en bedrijven wijzen daarbij naar de overheid voor het afdwingen gedragsverandering.[4]

Het beleid gericht op het behoud van biodiversiteit en ecosysteemdiensten valt onder de verantwoordelijkheid van zowel het ministerie van EZ als het ministerie van IenM. Het ministerie van EZ richt zich hoofdzakelijk op de bescherming van de natuur en de biodiversiteit in natuurgebieden. Het ministerie van IenM richt zich meer op het behoud en het gebruik van biodiversiteit en ecosysteemdiensten buiten de natuurgebieden. De laatste jaren is er een tendens om op het gebied van duurzaamheid de balans tussen 'planet' en 'profit' centraal te stellen. Ook in het beleid voor biodiversiteit komt de koppeling met de economie steeds sterker terug. De economische waarde van ecosysteemdiensten en biodiversiteit en de koppeling met groene groei wordt in recente kabinetsvisies steeds sterker benadrukt, hetgeen onder andere naar voren komt in een toenemend gebruik van de term van natuurlijk kapitaal.[5]

Actualiteit van het probleem

Vraag 3 **Is deze aanleiding nog actueel?**

Het verlies aan biodiversiteit en natuurlijk kapitaal zijn anno 2014 nog steeds actuele vraagstukken. In 2010 constateerde het PBL dat de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland is geremd, maar niet is gestopt. Daarmee is in Nederland het Europese en Nederlandse doel de achteruitgang te stoppen niet gehaald, maar wel het doel om de achteruitgang te remmen.[6] Ook uit het advies van de Taskforce biodiversiteit uit 2012 blijkt dat de biodiversiteit steeds zwaarder onder druk staat ondanks verbeteringen op het gebied van duurzaamheid in Nederland.[7] Het Nederlandse kabinet erkent in 2013 de actualiteit van het beleidsprobleem van ecosystemen en onderschrijft het No Nett Loss beginsel (zie verder hoofdstuk 4).[8]

2.2.2 Landbouw

Vraag 3 **Wat was de aanleiding voor het beleid?**

De primaire agrarische sector werkt met dieren en planten, veel productie vindt plaats in een open omgeving en meer dan de helft van het Nederlandse grondoppervlak wordt gebruikt ten behoeve van de landbouw. Nederland heeft op Malta na de hoogste vee-dichtheid ter wereld. De primaire agrarische sector heeft daardoor een grote invloed op het Nederlandse milieu, het landschap en het welzijn van dieren. Het gaat hierbij onder meer om emissies, biodiversiteit, energiegebruik en de landschappelijke inpassing van stallen. Er wordt zowel op mondiaal, Europees als nationaal niveau landbouwbeleid gevoerd. Het landbouwbeleid dat van toepassing is op Nederland komt voor een belangrijk deel binnen de Europese Unie tot stand. De Nederlandse overheid vertaalt het Europese beleid naar de Nederlandse situatie. Ten aanzien landbouw is het ministerie van EZ primair verantwoordelijk op de meeste dossiers.

[4] 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008, p.4.
[5] Zie onder andere Brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013; en, Brief minister EZ en staatssecretaris IenM, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043 nr. 14, 28 maart 2013.
[6] 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2010, p.7.
[7] 'Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', advies Taskforce Biodiversiteit, bijlage bij kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.
[8] Brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013.

De inzet en verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM ligt voornamelijk op het tegengaan van de milieuverontreiniging door de landbouw, de normstelling voor de kwaliteit van de leefomgeving en de aantasting van biodiversiteit buiten natuurgebieden.

In de landbouw wordt gebruik gemaakt van diverse bestrijdingsmiddelen en meststoffen. Verontreiniging in het milieu als gevolg van landbouw en veehouderij hebben effecten op de luchtkwaliteit, bodem- en waterkwaliteit en op de biodiversiteit. Het gebruik van land voor de landbouw legt beperkingen op aan de biodiversiteit en het gebruik van ecosysteemdiensten. Door intensief gebruik van grondstoffen en andere hulpbronnen treedt verder verlies van biodiversiteit op. Het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is erop gericht de milieueffecten van de landbouw te beperken, en de kwaliteit van de ecosysteemdiensten en de biodiversiteit te waarborgen. Met haar beleid voorkomt de rijksoverheid afwenteling (naar elders en later) van de milieudruk en ondersteunt innovatie rondom duurzaamheid.

Actualiteit van het probleem

Vraag 3 **Is deze aanleiding nog actueel?**

De belasting van het milieu door landbouw en veehouderij is anno 2013 nog steeds een actueel vraagstuk. Door wet- en regelgeving zijn de luchtverontreiniging en de uitstoot naar bodem en water van verontreinigende stoffen door de landbouw met name in de periode tot 2000 sterk afgenomen. Sindsdien is echter op meerdere terreinen nog slechts sprake van een lichte daling van de verontreiniging of zelfs stagnatie (zie verder hoofdstuk 5).

In de werksessies en interviews is daarnaast aangeven dat vanaf 2015, wanneer de melkquotering wordt opgeheven en als de productierechten voor mest van varkens en pluimvee vanaf 2018 zouden worden afgeschaft, er mogelijk nieuwe problemen ontstaan met de emissies van onder andere ammoniak, fosfaat en stikstof. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, hangt enerzijds af van nieuwe wet- en regelgeving (onder andere verplichte mestverwerking) en anderzijds van de ontwikkeling van de (melk-)veehouderij.[9]
De actualiteit van het vraagstuk wordt ook onderschreven door het CBS. Ondanks een sterke afname van de uitstoot van vervuilende stoffen door de landbouw sinds 1985 blijft de milieudruk in Nederland hoog in vergelijking met andere Europese landen. Zo is Nederland bijvoorbeeld het land in Europa met de hoogste stikstofoverschotten (zie verder hoofdstuk 4).[10]

2.3 Rol rijksoverheid

Onderbouwing rol rijksoverheid

Vraag 4 **Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?**

De rol van de rijksoverheid ten aanzien van ecosystemen en landbouw is in de jaarstukken van het ministerie niet onderbouwd. In de begrotingen van IenM zijn opsommingen gegeven van de rollen en verantwoordelijkheden die het ministerie van IenM op het betreffende beleidsterrein voor zichzelf ziet. Uit de verschillende rollen die staan opgesomd en uit beleidsnota's van specifieke dossiers valt af te leiden dat de belangrijkste motivatie voor de rol van de overheid op het gebied van ecosystemen en landbouw een combinatie betreft van het voorzorgsprincipe en het tegengaan van marktfalen: landbouw en ecosystemen raken vervuild door (rest)stoffen als gevolg van menselijk handelen.

---

9 Zie onder andere 'Beleidsstudie 'Ex ante evaluatie mestbeleid 2013', PBL/Wageningen UR, Den Haag 2013, p.4/5.

10 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011, p.79-83. Ook uit publicaties op de website van het CBS na 2011 blijkt dat Nederland in Europa het hoogste stikstofoverschot heeft. Zie website CBS www.cbs.nl, dossier duurzaamheid.

Het is de inschatting dat milieudoelen niet gerealiseerd worden zonder overheidsingrijpen. De oorzaken en gevolgen van de vervuiling zijn complex en soms onvoorspelbaar. De markt biedt onvoldoende mogelijkheden om de nadelige effecten op mens en milieu tegen te gaan.

Rol ministerie IenM

In interviews is aangegeven dat de rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie van IenM ten aanzien van ecosystemen en landbouw niet eenvoudig zijn te definiëren en af te bakenen. Er is niet sprake van een systeemverantwoordelijkheid. Duurzaamheid is een internationale aangelegenheid en van toepassing op allerlei beleidsterreinen. De verantwoordelijkheid voor ecosystemen en duurzame landbouw ligt niet alleen bij de rijksoverheid of alleen bij het ministerie van IenM. Het rijk onderhandelt met internationale instituties als de EU en andere landen over internationale verdragen en wet- en regelgeving. Vanwege deze internationale dimensie heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een beperkte rol in het beleidsterrein van ecosystemen en landbouw. Diverse financiële regelingen om bijvoorbeeld milieu-investeringen in emissiearme stallen mogelijk te maken, vallen primair onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën.

Het biodiversiteitsdossier valt primair onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie van EZ concentreert zich daarbij met name op de bescherming van biodiversiteit in natuurgebieden. Het ministerie van IenM legt de focus op een duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten in plaats van bescherming van bepaalde gebieden.
Ten aanzien van duurzame landbouw is het ministerie van EZ eveneens op veel dossiers die raken aan de werkzaamheden van de directie duurzaamheid primair verantwoordelijk. Een voorbeeld hiervan zijn de Actieprogramma's Nitraatrichtlijn, waarbij EZ primair verantwoordelijk is voor de uitvoering en IenM medeverantwoordelijk, en IenM eerstverantwoordelijk is voor de rapportages over de Nitraatrichtlijn. Of het dossier van veehouderij en gezondheid waar EZ en VWS primair verantwoordelijk zijn, maar IenM verantwoordelijk is voor het omgevingsrecht en de uitwerking van specifieke normen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van endotoxinen.

De rol van het ministerie van IenM op het terrein van ecosystemen verschilt van die van de rol op het terrein van de landbouw. Bij landbouw is het ministerie vooral gericht op normstelling en de ontwikkeling van wet- en regelgeving. Bij ecosystemen ligt de nadruk meer op de stimulering en communicatie. In de periode 2006 – 2013 heeft er op het terrein van de landbouw wel een verschuiving plaatsgevonden. In interviews is aangegeven dat de scheiding in rol en verantwoordelijkheden sinds de vorming van het ministerie van IenM diffuser is geworden. Waar VROM in het verleden bij meerdere dossiers verantwoordelijk was voor normering, de uitwerking- van wet en regelgeving en de monitoring en verantwoording, zijn deze verantwoordelijkheden soms geheel en soms gedeeltelijk naar andere ministeries verschoven. Zo was VROM tot en met het derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn het eerstverantwoordelijke ministerie. Vanaf het vierde Actieprogramma is EZ primair verantwoordelijk, maar IenM nog wel medeverantwoordelijk. IenM blijft wel eerstverantwoordelijk voor de nitraatrichtlijnrapportages. En waar VROM nog geheel verantwoordelijk was voor het basisnet van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM), ligt deze verantwoordelijkheid nu bij het ministerie van EZ.

Rol en verantwoordelijkheden ministerie IenM 2013

Uitgangspunt in 2013 is dat het rijk milieuproblemen niet met eigen handen oplost. Dat doen burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden. De verantwoordelijkheden van IenM ten aanzien van ecosystemen en landbouw zijn in 2013 als volgt [11]:

- IenM ontwikkelt generiek en gebied specifiek rijksbeleid en faciliteert de uitvoering daarvan, enerzijds door normen en kaders te stellen, anderzijds door instrumenten beschikbaar te stellen.
- IenM levert tevens bijdragen aan het Europees (milieu)beleid en aan beleid ten dienste van duurzame ontwikkeling op mondiaal schaalniveau (bijvoorbeeld duurzaam gebruik bodem en water als natuurlijke hulpbronnen).
- Het verbreden van het normstellingkader voor het bodem- en watersysteem met normen ten aan zien van ecosysteemdiensten (zoals watervasthoudend en zelfreinigend vermogen van de bodem, waterzuivering en natuurlijke plaagregulatie).
- Het ontwikkelen van economisch instrumentarium, opdat bedrijven hun duurzame producten en diensten concurrerender in de markt kunnen zetten, zoals financieringsinstrumenten om de waarde van biodiversiteit en natuurlijk kapitaal tot uitdrukking te brengen in het economisch verkeer.
- Het stimuleren van een duurzaam gebruik van het bodem- en watersysteem door andere overheden actief bodembeheer te laten oppakken, via experimenten voor duurzaam stortbeheer en via diverse tools met concrete handelingsperspectieven, zoals voor het gebruik van ecosysteemdiensten.
- De minister van IenM is voor wat betreft de landbouw verantwoordelijk voor de milieukaders die voortvloeien uit de normstelling voor lucht, bodem en grond- en oppervlaktewater.
- De minister van IenM is primair verantwoordelijk voor de omgevingsregelgeving, inclusief het emissiebeleid en de stalsystemen.
- De minister van IenM is medeverantwoordelijk voor beleidsvoorstellen van andere ministers, waar deze consequenties hebben voor de milieukwaliteit van het bodem- en watersysteem.
- De minister van IenM coördineert de kabinetsbijdrage aan het Europees milieubeleid en aan beleid ten dienste van duurzame ontwikkeling op mondiaal niveau (bijvoorbeeld duurzaam gebruik bodem en water als natuurlijke hulpbronnen).
- De minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken van de ILT. Ten aanzien van ecosystemen en landbouw is de ILT verantwoordelijk voor inspectie op het gebruik van biociden.[12]

Vanaf 2013 komt meer nadruk te liggen op de regisserende en stimulerende rol van het ministerie van IenM.[13] Alhoewel bij landbouw de rol ook in 2013 nog voornamelijk gericht is op wet- en regelgeving, komt vooral bij ecosystemen de nadruk steeds meer te liggen op het betrekken en stimuleren van andere (overheids-)organisaties, instituties, bedrijven en burgers bij het beleid. Dit is onder andere zichtbaar in het werken met convenanten met het bedrijfsleven en de aanpak van de Green Deals.

[11] Begroting IenM 2013, p.108/109.
[12] Jaarverslag IenM, 2013, p.137; jaarverslag ILT 2012, p.18.
[13] Begroting IenM 2013, p.111.

Andere actoren

In zijn algemeenheid kiest het rijk ervoor duurzaamheid in samenwerking met andere partijen vorm te geven. Het rijk stelt zich op de positie dat voor het verduurzamen van de maatschappij de (rijks)overheid zelf niet primair het heft in handen heeft. Haar rol is het stimuleren en faciliteren van de partijen in de samenleving (zoals bedrijven en consumenten) die hun gedrag duurzamer kunnen maken. Het beleid wordt daarom in nauwe samenwerking met deze partijen vormgegeven. De belangrijkste andere actoren op het beleidsveld van ecosystemen en landbouw zijn:

Overheden/overheidsgelieerd

- Europese Unie: internationale wet- en regelgeving die fungeren als kaders voor de Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van landbouw, waaronder de Kaderrichtlijn Water, de Nitraatrichtlijn en National Emission Ceilings richtlijn.
- Provincies: vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Gemeenten: uitvoering, bevoegd gezag vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Omgevingsdiensten: uitvoering voor provincies en gemeenten vergunningverlening en toezicht.
- Interprovinciaal Overleg (IPO): overlegpartner vooral voor het ministerie voor de taakuitvoering door de provincies, bijvoorbeeld ten aanzien van de Omgevingswet.
- Onderzoeks- en kennisinstituten als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)/ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): verkenning, analyses en evaluaties van beleid, onder andere voor duurzame landbouw en biodiversiteit. Wetenschappelijk gefundeerd onderzoek en monitoring van beleidsresultaten.
- Rijkswaterstaat Leefomgeving: diverse kennis en uitvoeringstaken op gebied van milieu en leefomgeving.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO): uitvoeringsorgaan en kennisinstituut, onder andere betrokken bij milieu-innovaties, mestbeleid en kennisprogramma Duurzaam Door.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT): bewaken en stimuleren naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving.

Landbouwsector

- Landbouwbedrijven.
- LTO Nederland: koepelorganisatie en gesprekspartner voor ministerie en koepelorganisaties van overheden.
- Vakbonden.

Overig bedrijfsleven

- Bedrijven betrokken bij diverse Green Deals, onder andere ten aanzien van biodiversiteit, natuurlijk kapitaal en veehouderij.
- VNO-NCW en MKB: overlegpartners van ministeries, waaronder het ministerie van IenM. Partnerorganisaties samen met LTO Nederland van de rijksoverheid in tal van Green Deals.

Milieugroeperingen

- Milieucentraal.
- Stichting Natuur- en Milieufederaties.
- Stichting Natuur en Milieu.
- MVO Nederland.
- Vereniging Milieudefensie.

3 Beleid in theorie

Het beleidsterrein van ecosystemen en landbouw beschrijven we in dit hoofdstuk door de doelstellingen en subdoelstellingen te benoemen, en de instrumenten die moeten worden ingezet om de doelen te halen weer te geven, inclusief hun onderlinge samenhang. Daarnaast presenteren we de indicatoren die in de periode 2006-2013 zijn geformuleerd op het vlak van ecosystemen en landbouw. Het gaat in dit hoofdstuk zowel om de formuleringen in de begroting, als om de formulering in beleidsdocumenten die bepalend zijn geweest in deze periode. Daarbij gaat het zowel om beleidsnota's als kamerbrieven. Hiermee geeft het hoofdstuk een antwoord op vraag 5 van de RPE.

Vraag 5 **Wat is de aard (en samenhang) van de ingezette instrumenten?**

3.1 Beleidsdoelen en subdoelen

Algemene doelstelling artikel 21 begroting 2013[14]

De doelstelling van artikel 21 van de begroting 2013 van IenM Duurzaamheid luidt: het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties. Dit gebeurt onder andere door het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren zoveel mogelijk te behouden en de milieudruk in de hele levenscyclus van grondstoffen en producten te minimaliseren.

In de begroting van 2013 zijn geen subdoelen geformuleerd voor de het artikel voor ecosystemen en landbouw, waar dit in eerdere begrotingen in de periode 2006 -2012 wel het geval is. In de begrotingen worden deze subdoelen aangeduid als operationele doelstellingen. Noch de algemene doelstelling noch de operationele doelstellingen zijn meetbaar en/of afrekenbaar geformuleerd. Wel zijn in de begrotingen meetbare indicatoren opgesteld en afrekenbare prestaties gedefinieerd (zie verderop in dit hoofdstuk).

Ontwikkeling 2006-2013

In de begroting van 2013 is sprake van een integratie van de beleidsterreinen van ecosystemen en landbouw. In 2006 was in de begroting van het voormalige ministerie van VROM nog geen sprake van een dergelijke integraliteit. In de begroting van 2006 stonden de beleidsterreinen apart omschreven. De doelen die in 2006 in de begroting stonden, waren:

- Doel: bevorderen gebiedsspecifieke milieumaatregelen in het landelijk Gebied.
- Motivering: om de vereiste milieucondities voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Vogel Habitat Richtlijn-gebieden (VHR) en de waterwingebieden te realiseren (onder andere tegengaan verdroging en verzuring); om het gewenste gebruik van biodiversiteit buiten de EHS te behouden of te verkrijgen; om het gewenste duurzame gebruik van de bodem te bevorderen; om een duurzame productie in de landbouw en andere sectoren te bevorderen.

[14] Begroting IenM 2013, p.108.

- Doel: bevorderen van duurzame landbouw.
- Motivering: om een ecologisch duurzaam gebruik en beheer van bodem, water, lucht en overige natuurlijke hulpbronnen door de agrarische sector te bevorderen, met een «juiste» ruimtelijke inpassing in het landelijk gebied en een goede kwaliteit van de leefomgeving.

Belangrijkste wijzigingen in de periode 2006 - 2013

- Inhoudelijk is er in de periode 2006 – 2013 substantieel weinig veranderd aan de doelstellingen.

3.2 Doelen dossiers

Meer specifieke doelstellingen ten aanzien van het beleid voor ecosystemen en landbouw zijn geformuleerd in aparte beleidsnota's en kamerbrieven. Hieronder staan de belangrijkste beleidsdoelen per dossier weergegeven.

3.2.1 Doelstelling ecosystemen/biodiversiteit

- Doel: het biodiversiteitverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten uiterlijk in 2020 tot staan te brengen (No Nett Loss) en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken.[15] Economische groei en toename van welvaart en welzijn dienen ontkoppeld te worden van de grootschalige processen van habitatvernietiging en verlies aan biodiversiteit. Om deze ontkoppeling tot stand te brengen zal duurzaam gebruik van biodiversiteit een integraal onderdeel moeten zijn van economisch handelen, van ontwikkelingsstrategieën en armoedebestrijding.[16] Het rijk wil kennis ontwikkelen en verspreiden, belemmeringen die partijen identificeren wegnemen en een ondernemersklimaat stimuleren waarin innovatie met biodiversiteit mogelijk is. Het rijk kiest hierbij voor een aantal inhoudelijke en ondersteunende prioriteiten.[17] In deze beleidsdoorlichting staan de prioriteiten centraal waar het ministerie van IenM eerstverantwoordelijk voor is: 'betalen voor biodiversiteit', 'ecosysteemdiensten' en 'nieuwe coalities'.

3.2.2 Doelstellingen landbouw

Ammoniak

- Doel: verbetering van de luchtkwaliteit en bescherming van de natuur en de biodiversiteit. In Europees verband is afgesproken om de uitstoot van ammoniak te beperken. Elke lidstaat zal gehouden worden aan een «national emission ceiling» (NEC). Nederland had een NEC-doelstelling van maximaal 128 kiloton (kton) ammoniakuitstoot in 2010. Nederland heeft met het plafond van 128 kton een relatief hoge doelstelling opgelegd gekregen voor het terugdringen van de ammoniakemissies. Het opgelegde maximum betekende dat Nederland de ammoniakemissies in 2010 ten opzichte van 1990 met circa 50% moest terugdringen. Ondertussen is voor ammoniak voor 2020 ten opzichte van 2005 een emissiereductie van 13% afgesproken. Dat komt neer op een emissieplafond van 122 kton.[18]

[15] Brief minister EL&I, stand van zaken biodiversiteitsbeleid, kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.2 Deze doelstelling is in 2013 herbevestigd in de kamerbrief over de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal, kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013.
[16] 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008, p.5.
[17] Beleidsprogramma biodiversiteit, bijlage bij kamerstuk 26407, nr. 28, 19 maart 2008, p.11.
[18] Bron: website compendium voor de leefomgeving, www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, dossier luchtkwaliteit.

Duurzame gewasbescherming

- Doel: het realiseren van duurzame gewasbescherming.[19]
  Doelstelling was om in 2005 het aantal knelpunten bij de bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater met 50% te reduceren ten opzichte van 1998, en in 2010 met 95% ten opzichte van 1998. Het doel hiervan is om uiteindelijk te bereiken dat in 2015 er geen overschrijding van de norm meer plaatsvindt bij de inname punten van drinkwater. Een ander doel was dat in 2010 de belasting van het oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen niet uit mag komen boven het MTR-niveau en dat in 2010 een eerste stap moet zijn gezet naar VR (Verwaarloosbaar Risico). Het beleid dient daarbij de concurrentiepositie van de plantaardige sector niet te verslechteren. In 2013 zijn nieuwe beleidsdoelen voor duurzame gewasbescherming vastgesteld. Voor de ecologische kwaliteit is het doel van het kabinet de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen voor gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater in 2023 te verminderen tot nagenoeg nul.[20]

Meststoffen en nitraatrichtlijn

- Doel: een goede kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater.
  De norm- en doelstellingen op het gebied van mest en nitraat zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de Nitraatrichtlijn. Om voor derogatie in aanmerking te komen, moet Nederland actieprogramma's opstellen en ter goedkeuring aan de Europese Commissie voorleggen. In eerste instantie was het doel dat Nederland uiterlijk in 2009 voldeed aan de milieudoelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Voor fosfaat is de doelstelling in het actieprogramma evenwichtsbemesting te bereiken in 2015. Deze eisen zijn een uitwerking van de eisen die in de Nitraatrichtlijn staan. De actieprogramma's bestaan verder uit een verlaging van de stikstofgebruiksnormen voor bepaalde gewassen evenals een verlaging van de gebruiksnormen voor fosfaat.[21] In 2013 heeft het Kabinet besloten tot een verdere aanscherping van de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat. Dit besluit is onderdeel van de afspraken voor derogatie die Nederland heeft gemaakt met de Europese Commissie.[22] Dit is vastgelegd in het Vijfde actieprogramma voor de periode 2014-2017.

Veehouderij en volksgezondheid

- Doel: het terugdringen van risico's voor de volksgezondheid van intensieve veehouderij voor omwonenden.[23]
  Het kabinet streeft ernaar provincies en gemeenten meer mogelijkheden te geven om gezondheid te betrekken bij afwegingen en vergunningverlening. Bij de ontwikkeling van beleid en instrumenten hiertoe, zijn diverse ministeries betrokken (tussen haakjes is het eerstverantwoordelijke ministerie weergegeven). Het kabinet zal een nieuw wettelijk kader opstellen dat provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om vanuit een oogpunt van volksgezondheid grenzen te stellen aan intensieve veehouderij (EZ).

[19] Nota duurzame gewasbescherming (kamerstukken II, 2003–2004, 27 858 XI, nr. 47, p.14-15.
[20] Tweede nota duurzame gewasbescherming, bijlage bij kamerstuk 27858, nr. 146, 21 mei 2013, p.19.
[21] 'Evaluatie meststoffenwet 2012, syntheserapport', Planbureau voor de Leefomgeving, oktober 2012, p.11.
[22] Brief staatssecretaris EZ, Mestbeleid, kamerstuk 33037, nr. 75, 18 september 2013.
[23] Dit doel is als zodanig niet opgenomen in de begrotingen van IenM of EZ. Het doel is afgeleid van de kamerbrieven uit 2013 en 2014 over veehouderij en gezondheid.

Daarnaast zal: een norm voor endotoxinen worden opgesteld (IenM); zullen mogelijke maatregelen ter vermindering van de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden worden geïnventariseerd (EZ); eisen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij ten aanzien van de emissie van fijn stof uit pluimveestallen opgenomen worden (IenM) en de mogelijkheden worden onderzocht tot het uitvoeren van een pilot voor een kennisplatform dat ondersteuning biedt aan provincies en gemeenten op het terrein van veehouderij en volksgezondheid (VWS).[24]

3.3 Instrumenten

3.3.1 Algemeen

Het ministerie van IenM zet verschillende instrumenten in voor ecosystemen en duurzame landbouw. In zijn algemeenheid bestaan de instrumenten op het landbouwdossier met name uit wet- en regelgeving (en onderzoek en communicatie: overleg en voorlichting), en de instrumenten op het dossier van ecosystemen meer uit stimulerend beleid en in het kaart brengen van de staat van ecosystemen en ecosysteemdiensten (financiële bijdragen, voorbeeldprojecten, communicatie).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de typen instrumenten die worden gebruikt binnen dit beleidsartikel. Voor ecosystemen maakt het ministerie vooral gebruik van stimulerende en communicatieve instrumenten. Voor landbouw is voor het instrument van wet- en regelgeving belangrijk.

	Regelgeving	**Stimulering**	**Communicatie**
Ecosystemen		**X**	**X**
Landbouw	**X**	x	x

Tabel 1. Inzet instrumenten per beleidsterrein

In de paragrafen hieronder staan per deelterrein de belangrijkste instrumenten uit de periode 2006 – 2013 beschreven die vallen onder het beleidsartikel 21 en de verantwoordelijkheid van de directie duurzaamheid van het ministerie van IenM. Indien de genoemde instrumenten ook (deels) onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen staat dit apart vermeld.

3.3.2 Instrumenten ecosystemen en biodiversiteit

Op het beleidsterrein van ecosystemen en biodiversiteit zijn in de periode 2006 – 2013 verschillende typen instrumenten ingezet. [25] Het gaat hierbij om:

Reguleren

- Afspraken maken met het bedrijfsleven over concrete maatregelen om voor het gebruik van biodiversiteit (binnen en buiten Nederland) te vergoeden en/of te compenseren.
- Uitwerking van internationale afspraken over economische instrumenten om ontbossing en degradatie van venen tegen te gaan in het kader klimaatmitigatie en – adaptatie.

[24] Brief staatssecretaris EZ en IenM, 'Veehouderij en gezondheid', 8 april 2014, kamerstuk 28973 nr. 137.
[25] Bronnen: 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008, p.17; en, begrotingen IenM 2012 en 2013.

- Bijdragen aan de vormgeving van internationale afspraken over toegang tot genetische hulpbronnen en een eerlijke verdeling van de opbrengsten daarvan (Access and Benefitsharing, ABS).

Stimuleren

- Verdere vergroening van het belastingstelsel en waar nodig (her-)ontwikkeling en continue actualisering van stimuleringsbeleid, zoals de regeling voor Groen Beleggen, de VAMIL- en MIA-regelingen. (gedeelde verantwoordelijkheid met ministerie FIN).
- Het ondersteunen van initiatieven die gericht zijn op de ontwikkeling van markten voor biodiversiteit; het gaat daarbij zowel om goederen als om ecosysteemdiensten. Daar waar de overheid optreedt als marktpartij zal zij door duurzaam inkopen de markt stimuleren.
- Samen met LTO-Nederland en NAJK een stimuleringsprogramma (SPADE) opzetten om de ervaringen met duurzame productiemethoden in de verschillende grondgebonden landbouwsectoren uit te dragen (gedeelde verantwoordelijkheid met ministerie EZ).

Communicatie en kennis

- Kennisontwikkeling en kennis verspreiding, o.a. over Lokale biodiversiteitsactieplannen en via het kennisprogramma Duurzaam Door.[26]
- Bijdragen aan het verankeren van de waarde van biodiversiteit in internationaal perspectief.
- Het verkennen en bevorderen -samen met internationale en maatschappelijke partners- van de mogelijkheden van (internationale) mechanismen en instrumenten voor betalen voor producten en diensten van biodiversiteit en compensatie van onduurzaam gebruik van biodiversiteit (gedeelde verantwoordelijkheid met ministerie FIN).
- Deelname aan taskforce biodiversiteit en bijdragen aan platforms vanuit algemeen belang (gedeelde verantwoordelijkheid met ministerie EZ).
- Project Functionele Agrobiodiversiteit-2 (FAB) (gedeelde verantwoordelijkheid met ministerie EZ).
- Kennisuitwisseling.
- Programma DANK (Digitale Atlas van het Natuurlijk Kapitaal): het verzamelen van informatie over het functioneren van de ecosystemen en de diensten die zij ons (potentieel) leveren. Het resultaat wordt bijeen gebracht in de Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal.
- Bijdrage aan Investeringsprogramma Landelijk gebied (ILG) en wel de volgende onderdelen:[27]
  - Pilots Duurzame Productie en de informatiepilots op het thema Bodem (duurzaam bodemgebruik).
  - Pilots duurzaam ondernemen gericht op vergroting kennis van maatregelen die een duurzame productie in land- en tuinbouw bevorderen.

3.3.3 Instrumenten landbouw

Voor het beleidsterrein van duurzame landbouw zijn in de periode 2006 - 2013 verschillende instrumenten ingezet. Hieronder staan de instrumenten op de belangrijkste dossiers toegelicht.

[26] Kennisuitwisseling over lokale biodiversiteitsactieplannen vindt onder andere plaats via de website www.biodiversiteit.nl/bap; het kennisprogramma duurzaam door is te vinden op www.duurzaamdoor.nl
[27] ILG in uitvoering, Midterm review ILG, 6 juli 2010, p.82-83.

Ammoniak[28]

Om de ammoniak emissies te verlagen zijn verschillende typen instrumenten ingezet in de periode 2006-2013.

Reguleren

- Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, Richtlijn Industriële Emissies (voorheen IPPC-richtlijn[29]), gebaseerd op de Wet Milieubeheer.
- National Emission Ceilings (NEC)-richtlijn.
- De Wet ammoniak en veehouderij (Wav), de Regeling ammoniak en veehouderij en het Actieplan ammoniak en veehouderij.
- Programmatisch aanpak stikstof (PAS) (ministerie EZ eerstverantwoordelijk).
- Besluit gebruik meststoffen (ministerie EZ eerstverantwoordelijk).

Stimuleren

- Subsidie luchtwassers. (ministerie EZ eerstverantwoordelijk).
- De fiscale regelingen Vrije aftrek milieu-investeringen (Vamil) en de Milieu-investeringsaftrek (MIA). Deze dragen bij aan investeringen in emissiearme stallen. (ministerie van Financiën eerstverantwoordelijk).
- Proefstalregeling.

Duurzame gewasbescherming

Ten aanzien van duurzame gewasbescherming zijn in de periode 2006 – 2013 verschillende typen instrumenten ingezet.

Reguleren

- Normstelling, waaronder regels voor toelating gewasbeschermingsmiddelen, de beperking van emissies, normen voor drinkwater, internationaal (EU) eensluidende normen voor residutoleranties.
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.
- Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.
- Waterwet.
- Besluit geïntegreerde gewasbescherming.
- Verordening toelating gewasbeschermingsmiddelen.
- Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden.

Stimuleren

- Fiscale maatregel VAMIL/MIA.
- Bevorderen innovatie en verbeteren management, onder andere middels een AMvB geïntegreerde gewasbescherming, sectorplannen en de ontwikkeling en verspreiding van kennis.
- Stimuleren van duurzaam produceren en consumeren.

[28] Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij', Algemene Rekenkamer, 30 mei 2008, (kamerstuk 31478, nummers 1-2, 12 juni 2008), p.65.
[29] IPPC-Richtlijn: Integrated Pollution Prevention and Control, EU-Richtlijn nummer 96/61. De IPPC-richtlijn verplicht Europese lidstaten grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren met een integrale vergunning. De richtlijn verplicht bedrijven om de best beschikbare technieken te gebruiken om hun verontreinigingen te beperken en zo min mogelijk afval, energie en grondstoffen te gebruiken. Nederland heeft de richtlijn verankerd in de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo).

Communicatie en kennis

- Voorlichting, onderzoek en verspreiden kennis.

Meststoffen en nitraatrichtlijn

De essentie van mestbeleid is voorkoming van overbemesting en watervervuiling door begrenzing (normering) van het gebruik van stikstof en fosfor uit meststoffen.[30] Hiertoe zijn verschillende instrumenten ingezet:

Reguleren

- Nitraatrichtlijn: de actieprogramma's en de derogatie (EZ eerstverantwoordelijk).
- De Meststoffenwet omvat de implementatie van het Actieprogramma's Nitraatrichtlijn in wet- en regelgeving. In 2006 was het derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn aan de orde. In 2013 is het Vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn opgesteld voor de periode 2014-2017. Naast monitoring spelen diverse onderzoeks- en voorloperprojecten een rol (EZ eerstverantwoordelijk; IenM medeverantwoordelijk).
- Gebruiksnormenstelsel voor dierlijke mest, stikstofbemesting, fosfaatbemesting ter invulling van de verplichtingen in het kader van de Nitraatrichtlijn (EZ eerstverantwoordelijk).
- Sanctionering door een combinatie van bestuurlijke boetes en strafrecht ter invulling van de verplichtingen in het kader van de Nitraatrichtlijn (EZ eerstverantwoordelijk).
- Activiteitenbesluit milieubeheer onder andere ter invulling van de verplichtingen in het kader van de Nitraatrichtlijn (IenM eerstverantwoordelijk).
- Verantwoording in kader Nitraatrichtlijn en derogatie middels de nitraatrichtlijnrapportages (IenM eerstverantwoordelijk).

Veehouderij en volksgezondheid

Het dossier veehouderij en gezondheid heeft onder andere betrekking op de mogelijkheden voor lokale overheden om gezondheid mee te laten wegen in de vergunningverlening voor veehouderijen. De instrumenten die hiervoor worden ingezet zijn beschreven in de kabinetsbrief van 8 april 2014.[31] De ministeries van EZ en VWS zijn eerstverantwoordelijk voor het dossier. Het ministerie van IenM is betrokken bij het dossier, eerstverantwoordelijk voor het omgevingsrecht en eerstverantwoordelijk voor de uitwerking van normen voor endotoxinen.

Reguleren

- Wet milieubeheer, Wabo, Activiteitenbesluit, Wet geurhinder en veehouderij (Wgv).
- Ontwikkelen nieuw wettelijk kader om provincies en gemeenten de mogelijkheid te bieden vanuit oogpunt gezondheid grenzen te stellen aan intensieve veehouderij (EZ).
- Uitwerken norm voor endotoxinen.
- Opnemen eisen ten aanzien van emissie van fijn stof uit pluimveestallen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting.

Communicatie en kennis

- Inventarisatie mogelijke maatregelen ter vermindering van de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden (EZ).
- Pilot voor een kennisplatform dat ondersteuning biedt aan provincies en gemeenten op het terrein van veehouderij en volksgezondheid (VWS).[32]

[30] Beleidsstudie 'Ex ante evaluatie mestbeleid 2013', PBL/Wageningen UR, Den Haag 2013, p.10.
[31] Brief staatssecretaris EZ en IenM, 'Veehouderij en gezondheid', 8 april 2014, kamerstuk 28973 nr. 137.
[32] Brief staatssecretaris EZ en IenM, 'Veehouderij en gezondheid', 8 april 2014, kamerstuk 28973 nr. 137.

- Opstellen beoordelingskaders voor gezondheidsrisico's voor bevolking gerelateerd aan blootstelling van verschillende stoffen uit de veehouderij (GGD'en).

3.4 Indicatoren

In de Begroting 2013 van het ministerie van IenM artikel 21 zijn geen indicatoren opgenomen voor beleidsdoelen of prestatie indicatoren. De begroting verwijst voor kengetallen ten aanzien van duurzaamheid naar de Monitor Duurzaam Nederland 2011.[33] In de periode 2006 – 2013 zijn diverse indicatoren gehanteerd voor beleid en prestaties op het gebied van ecosystemen en landbouw.

2006

In de begroting van 2006 is een aantal prestatie indicatoren, basiswaarden en streefwaarden gedefinieerd ten aanzien van ammoniak, gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen.

Indicator	Basiswaarde	Peildatum	Streefwaarde 1	Periode	Streefwaarde 2	Periode
Ammoniak: totale emissie van alle doelgroepen (bron: milieubalans 2007)	130 kiloton	2003	128 kiloton	2010 (Europees)	100	2010 (NMP-4)
Gewasbeschermingsmiddelen: procentuele vermindering van de milieubelasting t.o.v. 1998 (bron: Nota duurzame gewasbescherming)	50%	2001	75%	2005	95%	2010
Meststoffen: nitraatgehalte in het grondwater (bron: Evaluatie Meststoffenwet 2007)	90 mg/l zandgrond	2002	50 mg/l	2009		

Tabel 2. Indicatoren duurzame landbouw (begroting IenM 2006).

Belangrijkste wijzigingen periode 2006 - 2013

- In de begrotingen van 2007, 2008 en 2009 staat een aantal effectindicatoren opgenomen van de milieukwaliteit in het landelijke gebied en in de Ecologische Hoofdstructuur en Vogelhabitatrichtlijn-gebieden. Deze indicatoren keren in de begrotingen vanaf 2010 niet meer terug en zijn daarom buiten de reconstructie van de beleidstheorie gehouden. Het gaat om indicatoren voor verdroging en verzuring en vermesting door atmosferische stikstofdepositie.
- Uit de begrotingen na 2006 blijkt dat het aantal indicatoren voor duurzame landbouw en ecosystemen wordt uitgebreid, en dat de peildata opschuiven in de tijd.
- Voor ammoniak, gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen zijn ook de meest recent vastgestelde streefwaarden in de tabel opgenomen. De beoordeling van de realisatie van deze streefwaarden valt buiten de beleidsdoorlichting.

[33] De Monitor Duurzaam Nederland is gepubliceerd door een samenwerkingsverband van het CPB, PBL, SCP en CBS. Zie: Begroting IenM 2013, p.109.

Indicator	Basiswaarde	Peildatum	Streefwaarde 1	Periode	Streefwaarde 2	Periode	Streefwaarde 3	Periode
Ammoniak: totale emissie van alle doelgroepen	133 kiloton	2003	128 kiloton	2010	118	2020	122 kiloton[34]	2020
Gewasbeschermings-middelen: procentuele vermindering van de milieubelasting t.o.v. 1998	50%	2001	75%	2005	95%	2012	Reductie overschrijding milieu normen tot bijna nul[35]	2023
Meststoffen: nitraatgehalte in het grondwater in zandgrond	Circa 75 mg/l zandgrond	2006	Nitraat: gemiddelde concentratie in water van zandgronden: 58mg/l Fosfaat: evenwichtsbemes ting	2015	50 mg/l	Lange termijn	Norm is gelijk gebleven	
Fijn stof: aantal overschrijdingen van de normen voor fijn stof			0% van de veehouder bedrijven overschrijdt de norm	2012	N.n.b.	N.n.b.	N.n.b.	N.n.b.
Natuurlijke hulpbronnen: aandeel van het op de Nederlandse markt ingekocht hout dat duurzaam wordt geproduceerd	15%	2005	>50%	2012	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 3. Indicatoren duurzame landbouw[36].

[34] Bron: Bron: website compendium voor de leefomgeving, www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, dossier luchtkwaliteit.
[35] Tweede nota duurzame gewasbescherming, bijlage bij kamerstuk 27858, nr. 146, 21 mei 2013, p.19.
[36] De tabel is grotendeels overgenomen uit de begroting 2012 van IenM, zie p.165.

4 Beleid in praktijk

In dit hoofdstuk gaan we voor de verschillende doelen uit de beleidsdocumenten in op de doelbereiking. Daarnaast doen we waar dit mogelijk is op basis van bestaande onderzoeken en rapportages uitspraken over de effectiviteit van het beleid en van de instrumenten.

4.1 Evaluatie van ecosystemen en landbouw

4.1.1 Evaluatiestudies

Vraag 8 **Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?**

In dit syntheseonderzoek hebben we gebruik kunnen maken van de volgende evaluatiestudies:

- Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij', Algemene Rekenkamer, 30 mei 2008, (kamerstuk 31478, nr's 1-2, 12 juni 2008).
- Rapport 'Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the 1992-2006 period', RIVM, 2008 (Nitraatrichtlijnrapportage).
- Rapport 'Emissiearm bemesten geëvalueerd', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, april 2009.
- 'Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario's voor het programma vanaf 2011', RIVM, Bilthoven, 2010.
- ILG in uitvoering, Midterm review ILG, bijlage bij kamerstuk 29717 nr. 17, 6 juli 2010.
- 'Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming, beleidsstudies', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, februari 2012.
- 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012.
- 'Evaluatie meststoffenwet 2012, syntheserapport', Planbureau voor de Leefomgeving, oktober 2012.
- Rapport ' Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, Bilthoven, 2012 (Nitraatrichtlijnrapportage).
- Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013', Algemene Rekenkamer, 2013, (kamerstuk 31478, nr. 6, 22 mei 2013).
- Rapport 'Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid, Resultaten 2009 en 2010', RIVM, Bilthoven, juni 2013.
- Beleidsstudie 'Ex ante evaluatie mestbeleid 2013', PBL/Wageningen UR, Den Haag 2013.
- Conceptrapportage 'Naar een ander stelsel voor (proef)stalbeoordeling', Berenschot, conceptversie 26 juni 2014.

Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van diverse monitoringsrapportages en algemene onderzoeksrapporten van onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS, waaronder:

- 'Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2010.
- 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2010.
- 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011.
- 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012.

De gebruikte onderzoeken en monitoringsrapportages verschillen sterk in aard, aanpak, omvang en de tijdsperiode die de onderzoeken omvatten. Over het algemeen is de conclusie dat het beleid voor ecosystemen en landbouw en de periode 2006 – 2013 uitgebreid is geëvalueerd. Wat daarbij opvalt, is dat in de evaluatie studies de doelmatigheid van het beleid stelselmatig onderbelicht is (zie verder hoofdstuk 5). De meeste evaluatieonderzoeken gaan in op doelbereiking. De vraag naar doeltreffendheid, in hoeverre is de doelbereiking resultaat van het ingezette beleid, komt minder vaak expliciet aan de orde. De algemene rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS bieden aanvullende gegevens. Deze zijn minder specifiek gericht op (deel)beleid, en geven een algemeen beeld van de ruimtelijke en milieukwaliteit van Nederland.

De meeste evaluatieonderzoeken zijn gericht op dossiers die breder zijn dan het beleidsdomein van artikel 21.03 Ecosystemen en landbouw. Zoals ook in hoofdstuk 3 is geschetst is het beleid voor ecosystemen verbonden met de algemene biodiversiteitsbeleid (EZ) en het beleid voor verduurzaming van de landbouw met het algemene landbouwbeleid (EZ). In hoeverre de brede evaluatieonderzoeken ook oordeelsvorming mogelijk maken over specifiek beleid van beleidsartikel 21.03, dient per dossier zorgvuldig afgewogen te worden.

4.1.2 Witte vlekken

Vraag 9 **Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?**

Zoals in 4.1.1 is aangegeven zijn de beleidsterreinen voor ecosystemen en landbouw uitgebreid geëvalueerd. De kanttekening hierbij is dat de evaluatiestudies over het algemeen een veel bredere oriëntatie hebben, dan het specifieke beleid voor ecosystemen en landbouw dat onderdeel is van beleidsartikel 21.03. Met name voor de specifieke projecten en instrumenten voor ecosystemen die vanuit beleidsartikel 21.03 zijn uitgevoerd, is het lastig om op basis van de beschikbare onderzoeken de doelbereiking en doeltreffendheid vast te stellen.

4.2 Effecten ecosystemen

In deze paragraaf gaan we voor de verschillende doelen uit de beleidsdocumenten in op de doelbereiking op het terrein van ecosystemen. Daarnaast doen we waar dit mogelijk is op basis van bestaande onderzoeken en rapportages uitspraken over de effectiviteit van het beleid en van de instrumenten. Als eerste komen de doelstellingen uit de begrotingen aan bod. Daarna gaat de paragraaf in op meer specifieke doelstellingen ten aanzien van ecosystemen en biodiversiteit.

Aan deze paragraaf liggen de volgende onderzoeksvragen ten grondslag:

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

Vraag 11 **Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?**

In de rapportages van de beleidsdoorlichting duurzaamheid wordt gebruik gemaakt van de stoplichtmethode om de mate van doelbereiking en/of doeltreffendheid van het beleid te waarderen. In tabel vorm ziet dit er als volgt uit.

Doel	Streefwaarde	Resultaat	Doelbereiking
Doel A	75% in 2012	80% in 2010	Doel is bereikt binnen de gestelde termijn.
Doel B	100 in 2012	90 in 2010	Doel is nog niet bereikt, maar te verwachten valt dat doelbereiking mogelijk is.
Doel C	250 kilo per inwoner	Geen gegevens bekend	Er zijn geen gegevens bekend. Een oordeel over doelbereik of doeltreffendheid is hierdoor niet mogelijk.
Doel D	90 in 2010	60	Doel is niet bereikt, en het valt ook niet te verwachten dat het ingezette beleid doelbereik alsnog mogelijk maakt.

Tabel 5. Legenda stoplichtmethode.

Bij de kolom doelbereiking staat toegelicht wat de kleurcoderingen inhouden. Wit betekent dat een oordeel over doelbereiking of doeltreffendheid niet mogelijk is. Wit zegt dus niets over de mate van doelbereiking of doeltreffendheid.

4.2.1 Doelen begrotingen

Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 zijn in de begrotingen van IenM/VROM in de periode diverse indicatoren opgenomen voor ecosystemen en landbouw. Voor ecosystemen is één indicator opgenomen.

Indicator	Basiswaarde	Peildatum	Streefwaarde 1	Periode	Doelbereiking
Natuurlijke hulpbronnen: aandeel van het op de Nederlandse markt ingekocht hout dat duurzaam wordt geproduceerd	13,3%	2005	>50%	2011	65,7%

Tabel 6. Doelbereiking duurzaam hout.

Het aandeel van het op de Nederlandse markt gebrachte hout dat duurzaam is geproduceerd, wordt gemeten in de monitor «Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt», uitgevoerd door de Stichting Probos in opdracht van de rijksoverheid. Hierbij wordt uitgegaan van de duurzaamheidscriteria die de overheid hanteert in het inkoopbeleid. De Kabinetsambitie was dat vanaf 2011 minimaal 50% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam is geproduceerd. De monitor 2011 laat zien dat dit aandeel in 2011 65,7% was. Het doel is daarmee gerealiseerd.

De doelen voor ecosystemen en biodiversiteit zijn in de begrotingen in de periode 2006 – 2013 niet verder uitgewerkt in meetbare doelen of prestaties.

4.2.2 Doelbereiking ecosystemen

4.2.2.1 Effecten op hoofdlijnen

De begroting 2013 verwijst naar de kengetallen in de Monitor Duurzaam Nederland 2011 van het CBS. De Monitor Duurzaam Nederland geeft weer hoe het op hoofdlijnen is gesteld met de duurzaamheid van de landbouw en ecosystemen. In de monitor wordt aandacht besteed aan verschillende onderwerpen waarvan de duurzaamheid wordt onderzocht. Deze worden gerangschikt naar vier kapitaalsvormen, waarvan natuurlijk kapitaal er een is. Ecosystemen en landbouw vallen onder natuurlijk kapitaal. De Monitor meldt hierover dat van de vier kapitaalvormen het behoud van natuurlijk kapitaal er in Nederland het slechtst voor staat. Door de groei van de bevolking en de economie neemt de behoefte aan ruimte voor wonen en werken nog steeds toe. Vooral door deze ruimtelijke druk staat de hoeveelheid natuur en de biodiversiteit in Nederland onder druk. Overigens is de achteruitgang van biodiversiteit in Nederland de afgelopen jaren wel afgeremd, vooral als gevolg van de aanleg van nieuwe natuur en door verbetering van milieukwaliteit.[37]

Het PBL heeft in het kader van de Balans van de Leefomgeving in 2010 een aparte rapportage over biodiversiteit uitgebracht. Uit de rapportage van het PBL uit 2010 blijkt dat in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland is geremd, maar niet is gestopt. Daarmee is in Nederland het Europese en Nederlandse doel de achteruitgang te stoppen niet gehaald, maar wel het doel om de achteruitgang te remmen.[38] De achteruitgang is geremd door de uitbreiding en het herstel van natuur en de verbetering van de milieucondities. Knelpunten in het biodiversiteitsbeleid treden mede op, omdat natuur en biodiversiteit niet los staan van andere beleidsvelden en gebruiksfuncties. De stikstofdepositie is voor veel ecosystemen nog te hoog voor het duurzaam voortbestaan van daarvoor gevoelige soorten.[39] De deposities zijn door emissiebeleid jarenlang gedaald. Aan die daling is in de afgelopen jaren een einde gekomen. In het internationale speelveld is de invloed van de Nederlandse overheid beperkt volgens het PBL. Het PBL signaleert daarbij dat het lastig is om én de economie én gelijktijdig de biodiversiteit te laten profiteren.[40]

In 2012 is het beleidsprogramma biodiversiteit geëvalueerd. De evaluatie van het beleidsprogramma biodiversiteit is zeer kritisch ten aanzien van de opzet, uitvoering en resultaten van het beleidsprogramma door de verschillende betrokken ministeries. Vanwege het departement overstijgende belang van biodiversiteit is destijds gekozen voor een Interdepartementaal Programma Biodiversiteit (IPB). Het rijk heeft vanaf de start van het beleidsprogramma Biodiversiteit gekozen voor een programmatische aanpak met de focus op een beperkt aantal prioriteiten.[41]

De inzet van de middelen zou vooral plaatsvinden op de prioriteiten. Uit de evaluatie van het beleidsprogramma biodiversiteit blijkt dat het uitvoeringsprogramma zich heeft gekenmerkt door een veelheid (137) aan acties, waardoor versnippering is opgetreden.[42]

---

[37] Monitor Duurzaam Nederland 2011, CBS, pagina 12 – 13.
[38] 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2010, p.7.
[39] 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2010, p.30.
[40] 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2010, p.8.
[41] 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008, p.38.
[42] 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.7.

De interdepartementale opzet van het programma heeft niet goed gefunctioneerd, er was gebrek aan afstemming en sturing en er was geen goede monitoringstructuur. De conclusie van de evaluatie is dat het niet aannemelijk is dat het beleidsprogramma een aantoonbaar effect op de biodiversiteit heeft gehad. Op onderdelen zijn successen geboekt met projecten en pilots, maar het beleidsprogramma is achtergebleven bij de doelstellingen.[43]

4.2.2.2 Doelbereiking prioriteiten en instrumenten

In het beleidsprogramma biodiversiteit 2008 – 2011 zijn de ambities van het biodiversiteitsbeleid uitgewerkt. Het kabinet onderschrijft hierin de EU-doelstelling om het biodiversiteitsverlies binnen de EU in 2020 te hebben gestopt, in de wetenschap dat het waarschijnlijk is dat dit niet wordt gehaald.[44] Het ministerie van EZ is eerstverantwoordelijke voor het beleidsprogramma en trekker van het biodiversiteitsbeleid van het rijk. De bijdrage van het ministerie van IenM aan het beleidsprogramma biodiversiteit heeft zich beperkt tot de prioriteiten 'betalen voor biodiversiteit', 'ecosysteemdiensten' en 'nieuwe coalities'.

Ten aanzien van de prioriteit **'Betalen voor biodiversiteit'** is een aantal acties en initiatieven in gang gezet, die zowel door direct bij het betrokkenen bij het beleidsprogramma worden herkend en gewaardeerd, alsook door externen. In termen van het oorspronkelijk geformuleerde strategisch doel geldt voor onderdeel (1) 'waarde zichtbaar maken' dat er sprake lijkt te zijn van een goede mate van doelbereik, voor onderdeel (2) 'vraag en aanbod creëren' geldt dat met name via de Green Deals enige resultaten zijn geboekt. Hoe het beleidsprogramma aan deze Green Deals heeft bijgedragen is niet duidelijk. Voor onderdeel (3) 'economische instrumenten ontwikkelen' is een gemengd resultaat geboekt; daarbij is onder invloed van het veranderende kabinetsbeleid sprake van terugdraaien van economische instrumenten (vergroening belastingen, groen beleggen), los van het beleidsprogramma zelf.[45]

De prioriteit **'nieuwe coalities'** is gedurende de uitvoering onder het thema 'betalen voor biodiversiteit' gebracht.[46] Over de prioriteit 'nieuwe coalities' is in de evaluatie van het beleidsprogramma uit 2011 is echter geen specifieke informatie opgenomen. Het doelbereik van deze prioriteit is daardoor niet bekend. Hetzelfde geldt voor de prioriteit '**ecosysteemdiensten**', waarover in de evaluatie van het beleidsprogramma evenmin specifieke informatie is opgenomen.

Over het project **DANK** (Digitale Atlas van het Natuurlijk Kapitaal) is geen evaluatie of monitoring informatie beschikbaar. Het doelbereik en de doelmatigheid van het project vallen daardoor (nog) niet vast te stellen. In interviews is aangegeven dat de uitvoering van het project goed verloopt en naar verwachting in 2014 de digitale atlas gereed zal komen.

De rol van de Taskforce biodiversiteit wordt positief beoordeeld.[47] De Taskforce heeft het thema biodiversiteit met name bij het bedrijfsleven op de kaart weten te zetten, en samenwerking tussen verschillende partijen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen) bevorderd.

---

[43] 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.10.
[44] 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008.
[45] 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.8.
[46] 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.45-46.
[47] 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.8.

In 2010 is een midtermreview van het **ILG** uitgevoerd, waarin kort wordt stilgestaan bij onderwerpen ten aanzien van biodiversiteit. Het doelbereik van de **pilots** ten aanzien van duurzaam bodemgebruik en bodeminformatie in het kader van het ILG is onduidelijk. Ten tijde van de midtermreview in 2010 waren er meerdere pilots opgestart, maar moest een groot deel van de provincies de taakstellingen nog realiseren.[48] Uit de zesde rapportage van het Comité van Toezicht van het ILG bleek verder dat het aantal gerealiseerde pilots van duurzaam bodemgebruik in 2011 was gestegen tot 49%.[49] In 2012 is het ILG stopgezet. Over de realisatie van het aantal pilots aan het einde van de ILG in 2011 zijn daardoor geen gegevens beschikbaar. Uit interviews blijkt dat na de midtermreview niet veel meer is gewijzigd en/of bereikt tot de stopzetting van de ILG in 2012.

Toekomstige ontwikkelingen

Het PBL heeft in de monitor uit 2010 een verschillende aanbevelingen gedaan over het biodiversiteitsbeleid. In 2012 heeft de Taskforce biodiversiteit een advies uitgebracht over groene groei, waarin diverse aanknopingspunten zitten voor beleid voor biodiversiteit.[50] In 2012 is vanwege de val van het kabinet geen invulling gegeven aan het opstellen van een nieuwe agenda voor biodiversiteit. In 2013 heeft het nieuwe kabinet in reactie op het advies van de Taskforce een uitvoeringsagenda voor natuurlijk kapitaal opgesteld.[51] Het kabinet stelt in de uitvoeringsagenda vier thema's centraal, waarbij het kabinet meer dan voorheen wil inzetten op versterken van de relatie tussen economie en ecologie. De gekozen thema’s zijn:

- Duurzaam produceren en consumeren: duurzame ketens.
- Duurzame visserij en bescherming van mariene biodiversiteit.
- Duurzame landbouw en bescherming van biodiversiteit.
- Het waarderen van natuurlijk kapitaal.

Over de voortgang van de doelen en actiepunten van de Uitvoeringsagenda zal in 2016 gerapporteerd worden.

In een artikel over de landbouwbodem pleit het PBL voor 'bewust bodembeheer'.[52] Het PBL concludeert hierin dat er naast bedreigingen zeker ook kansen zijn om de kwaliteit van landbouwbodems te beschermen en te verbeteren. Cruciaal daarvoor is dat boeren de rente (opbrengst) optimaliseren, zonder hun kapitaal (de bodem) te verminderen. Alleen zo is de voedselvoorziening op lange termijn te borgen, aldus het PBL. Het PBL wijst er tegelijkertijd op dat de kennisontwikkeling ten aanzien van duurzaam bodembeheer niet vanzelf gaat. Een deel van het benodigde onderzoek pakt het bedrijfsleven niet zelfstandig op.

Dit vergt een lange adem en betrokkenheid van de overheid.[53] De observaties van het PBL sluiten aan bij het vierde thema van de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal, 'het waarderen van natuurlijk kapitaal'.

[48] ILG in uitvoering, Midterm review ILG, bijlage bij kamerstuk 29717 nr. 17, 6 juli 2010, p.82-85.
[49] 6e Rapportage Comité van Toezicht Investeringsbudget Landelijk Gebied, 4 januari 2013, p.27.
[50] 'Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', advies Taskforce Biodiversiteit, bijlage bij kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.
[51] Brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013.
[52] 'Revival van de landbouwbodem, Kansen voor de overheid om bewust bodembeheer te stimuleren', artikel Planbureau van de Leefomgeving, Henk van Zeijts en Henk Westhoek, 28 februari 2013.
[53] 'Revival van de landbouwbodem, Kansen voor de overheid om bewust bodembeheer te stimuleren', artikel Planbureau van de Leefomgeving, Henk van Zeijts en Henk Westhoek, 28 februari 2013.

4.2.3 Conclusies doelbereiking en effectiviteit ecosystemen

Vraag 12 **Hoe doeltreffend is het beleid geweest?**

Uit de onderzoeken komt een wisselend beeld naar voren ten aanzien van de doelbereiking en de effectiviteit van het beleid en de ingezette instrumenten op het terrein van ecosystemen en biodiversiteit. Het hoofddoel wordt niet gehaald, het belangrijkste beleidsprogramma heeft niet gewerkt en van de prioriteiten en pilots van het ministerie van IenM is slechts weinig over doelbereik en effecten bekend. Zoals al in 4.1 is aangegeven zijn dit uitkomsten van onderzoeken van het brede biodiversiteits- en ecosystemenbeleid. De specifieke bijdrage van het beleid en de instrumenten die vallen onder beleidsartikel 21.03 valt op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal niet goed vast te stellen. De invloed vanuit beleidsartikel 21.03 op de algemene doelstelling van No Nett Loss is beperkt. Hieronder staan de resultaten kort weergegeven.

Doel/prioriteit/instrument	Resultaat	Doelbereiking
Stoppen teruggang biodiversiteit in 2010.	Afremming van het verlies aan biodiversiteit maar vermindering is niet gestopt.	Doel is niet bereikt, maar dit was eigenlijk al bij voorbaat ingecalculeerd.
Beleidsprogramma biodiversiteit werkt.	Programma heeft niet goed gefunctioneerd. Niet aannemelijk dat programma aan de doelstellingen heeft bijgedragen.	Programma viel grotendeels onder verantwoordelijkheid van EZ.
Prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit'.	Wisselende resultaten, bijdrage beleidsprogramma onduidelijk, resultaten mede beïnvloed door nieuw kabinetsbeleid.	
Prioriteit 'Nieuwe coalities'.	Geen gegevens.	Doelbereik niet onderzocht.
Prioriteit 'Ecosysteemdiensten'.	Geen gegevens.	Doelbereik niet onderzocht.
Project DANK.	Uitvoering ligt op schema.	Project nog niet afgerond, maar positief resultaat verwacht.
Taksforce biodiversiteit.	Positief resultaat.	
Pilots in kader ILG.	Resultaten onbekend. Na afloop ILG heeft geen eindevaluatie plaatsgevonden.	Doelbereik niet onderzocht.

Tabel 7. Doelbereiking ecosystemen.

Over het beleidsprogramma biodiversiteit 2008 – 2011 werd geconcludeerd dat veel fouten uit eerdere beleidsperiodes opnieuw waren gemaakt.[54] De relatie tussen ambities, beleid, uitvoering en prestaties was onvoldoende duidelijk. De vraag is of het nieuwe kabinet met de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal deze relaties wel voldoende heeft uitgewerkt. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt in ieder geval dat een oordeel over doelbereiking en effectiviteit specifiek en gedetailleerd onderzoek vereist en op basis van de beschikbare onderzoeken over ecosystemen en biodiversiteit niet goed mogelijk is.

[54] 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.10.

4.3 Effecten landbouw

In deze paragraaf gaan we voor de verschillende doelen uit de beleidsdocumenten in op de doelbereiking op het terrein van duurzame landbouw. Daarnaast doen we waar dit mogelijk is op basis van bestaande onderzoeken en rapportages uitspraken over de effectiviteit van het beleid en van de instrumenten. Als eerste komen de doelstellingen uit de begrotingen aan bod. Daarna gaat de paragraaf in op meer specifieke doelstellingen ten aanzien van landbouw.

Aan deze paragraaf liggen de volgende onderzoeksvragen ten grondslag:

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

Vraag 11 **Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?**

4.3.1 Doelen begroting

Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 zijn in de begrotingen van IenM/VROM in de periode diverse indicatoren opgenomen voor ecosystemen en landbouw. Voor landbouw zijn in de periode 2006 – 2013 in de begrotingen vier indicatoren opgenomen. Een aantal indicatoren is in de periode 2006 – 2013 bijgesteld. De meest recente streefwaarden zijn niet in deze tabel opgenomen, omdat er nog geen gegevens bekend zijn over de realisatie van de streefwaarden.

Indicator	Streefwaarde	Periode	Resultaat[55]	Doelbereiking
Ammoniak: totale emissie van alle doelgroepen.	128 kiloton	2010	122 kiloton in 2010 en 2011	
	118 kiloton	2020	122 kiloton in 2010 en 2011	Streefwaarde is later weer naar boven bijgesteld.
	122 kiloton	2020	122 kiloton in 2010 en 2011	
Gewasbeschermingsmiddelen: procentuele vermindering van de milieubelasting t.o.v. 1998.	75%	2005	Geen gegevens bekend.	Niet bekend.
	95%	2012	85% in 2011	
Meststoffen: nitraatgehalte in het grondwater in zandgronden.	58mg/l	2015	63 mg/l in 2010	Streefwaarde nog niet gerealiseerd, maar lijkt haalbaar.
	50 mg/l	Lange termijn	51 mg/l in 2011	
Fijn stof: aantal overschrijdingen van de normen voor fijn stof.	0% van de veehouder bedrijven overschrijdt de norm.	2012	64 veehouderijen overschrijden de norm in 2011. 132 veehouderijen overschrijden de norm in 2012.	

Tabel 8. Doelbereiking indicatoren landbouw.

Uit deze gegevens blijkt dat er sprake is van doelbereik op het gebied van ammoniakemissies. Ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen en fijn stof is geen sprake van doelbereiking en is het ook de vraag of en wanneer deze doelen bereikt worden. Voor meststoffen geldt dat de streefwaarden nog niet bereikt zijn, maar dat realisatie haalbaar lijkt.

[55] Bron: jaarverslag 2012 IenM, p.128-129.

4.3.2 Doelbereiking landbouw

4.3.2.1 Effecten op hoofdlijnen

De Monitor Duurzaam Nederland 2011 meldt dat er sprake is van een positieve ontwikkeling bij de *lokale milieukwaliteit*. De afgelopen decennia zijn de emissies naar lucht, water en bodem in Nederland aanzienlijk afgenomen, waardoor de milieukwaliteit is verbeterd. Vooral de luchtkwaliteit is verbeterd. Daar staat tegenover dat de verbetering van de toestand van het Nederlandse oppervlaktewater sinds 2000 stagneert. De lokale milieukwaliteit mag, ondanks de verbetering, naar Europese maatstaven niet 'heel goed' worden genoemd. Dat de lokale milieudruk in Nederland hoog is in vergelijking met andere EU-landen kan grotendeels worden verklaard doordat Nederland een dichtbevolkt land is met relatief veel vee, industrie en auto's.[56]

Deze algemene conclusies worden voor de landbouw bevestigd in het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Agro-, visserij- en voedselketens. Daarin concludeert het ministerie van EZ dat op de wat langere termijn bezien er duidelijk sprake is van een verlaging van de milieudruk van de Nederlandse land- en tuinbouw, zeker gezien ook de stijging van de productie. Op de kortere termijn is het beeld voor de verschillende duurzaamheidsthema's wisselend. De uitstoot van broeikasgassen, ammoniak en het gebruik van antibiotica zijn gedaald. De overschotten fosfaat en stikstof (residuen van mest) zijn vrijwel stabiel. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen schommelt de laatste jaren, nadat het gebruik tot de eeuwwisseling sterk was afgenomen. EZ concludeert dat, gegeven de eisen die de overheid aan de land- en tuinbouw stelt, het gevoerde beleid een belangrijke bijdrage lijkt te hebben geleverd aan de ontwikkelingen op het gebied van milieu- en dierenwelzijn.[57]

Onderzoeksrapporten geven verder inzicht in de ontwikkeling vanaf 1990 tot 2012. Op het vlak van ammoniakemissies en nitraatbelasting van de bodem laten de studies zien dat er sinds 1990 sprake is van een sterke reductie van de emissies en belasting. De neergaande trend zwakt af in de eerste helft van het vorige decennium en dat werkt door in de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft: 2006-2013.

4.3.2.2 Doelbereiking dossiers en instrumenten

Er is veel informatie beschikbaar over de resultaten van het beleid gericht op de reductie van de emissie van ammoniak en nitraat, het mestbeleid en duurzame gewasbescherming. Er zijn tal van evaluatierapporten beschikbaar, maar ook de algemene rapportages van het PBL over de leefomgeving bieden veel informatie. Waar de rapportages van het PBL met name de toestand van het milieu omschrijven, bieden de specifieke evaluatierapporten ook informatie over de effectiviteit van het beleid en de ingezette instrumenten. Hieronder staan per deelterrein/dossier de belangrijkste bevindingen ten aanzien van effecten en doeltreffendheid weergegeven.

[56] Monitor Duurzaam Nederland 2011, CBS, pagina 12 – 13.
[57] Concept 'Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) rapport Agro-, visserij- en voedselketens', ministerie EZ, 9 mei 2014, p.27.

Ammoniak

Op het vlak van ammoniakreductie wordt in rapportages het volgende geconstateerd. De ammoniakemissies zijn in Nederland teruggedrongen. De Algemene Rekenkamer concludeert in 2008 dat in de voorgaande vijftien jaar aanzienlijke effecten zijn bereikt in het terugdringen van de **ammoniakemissies**. Tot 2000 is de reductie vooral bereikt doordat steeds meer dierlijke mest emissiearm werd uitgereden. Daarna is de emissiereductie hoofdzakelijk te danken geweest aan de krimpende veestapel en de bouw van emissiearme stallen. Na 2002 is de afname van de emissies gestagneerd.[58]
Het PBL constateert in 2012 dat de streefwaarde voor de uitstoot van ammoniak in 2010 is gerealiseerd (zie tabel 6 hieronder). De gegevens van het PBL bevestigen dat de afname van de uitstoot in ammoniak minder snel daalt in de periode 2005 – 2011 dan in de periode daarvoor.[59]

Emmissies ammoniak (in kiloton)	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2011**
Landbouw	333	187	144	121	105	106
Andere sectoren	22	21	17	19	17	16
Totaal	**355**	**208**	**161**	**140**	**122**	**122**

Tabel 9. Emissies ammoniak 1990 – 2011 (in kton).

Een deel van de veehouderijen in Nederland is niet in staat om per 1 januari 2010 te voldoen aan de eisen uit het **Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij**. Het ministerie van VROM heeft daarop uitstel verleend tot 1 januari 2013. Veehouderijbedrijven die voor 2020 stoppen, kunnen in dit kader gebruik maken van speciale 'stoppersmaatregelen'.[60] Er is geen rapportage beschikbaar die aangeeft of het verleende uitstel heeft geleid tot de gewenste doelen van het Besluit.[61]

De ARK constateert in 2013 dat de stikstofneerslag de biodiversiteit in de plantenwereld in veel gebieden bedreigt. De ARK concludeert dat het ammoniakbeleid op dit vlak in Nederland onvoldoende effectief is, ondanks de verschillende maatregelen op het vlak van programmatische aanpak en technologische vernieuwing. De afschaffing van de melkquota kan leiden tot een hernieuwde toename van de ammoniakuitstoot omdat het aantal vee-eenheden toeneemt.[62]

In reactie op aanbevelingen van de ARK ter verbetering van het ammoniakbeleid is het ministerie in 2012 gestart met onderzoek ter voorbereiding van het aanscherpen van de emissienormen voor ammoniak via wijziging van het Besluit huisvesting veehouderij.[63] Inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit is voorzien in 2015.

De **proefstalregeling**, bedoeld om innovatie in (ammoniak-)emissiereducerende stalsystemen te stimuleren, heeft niet tot de gewenste effecten geleid. Er is nauwelijks sprake van innovatie. Berenschot adviseert het systeem te optimaliseren en op termijn over te stappen naar een systeem van certificering.[64]

[58] Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij', Algemene Rekenkamer, 30 mei 2008, (kamerstuk 31478, nummers 1-2, 12 juni 2008), p.71.
[59] 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012, p.324.
[60] Meer informatie over de stoppersregelingen is te vinden op de website van het kenniscentrum Infomil.
[61] Bron: Website compendium voor de leefomgeving dossier landbouw en verzuring en vermesting.
[62] Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013', Algemene Rekenkamer, 2013.
[63] Jaarverslag IenM 2012, p.128.
[64] Conceptrapportage 'Naar een ander stelsel voor (proef)stalbeoordeling', Berenschot, conceptversie 26 juni 2014.

Het PBL zet in 2012 vraagtekens bij de haalbaarheid van de maatregelen uit de **Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).**[65] Het ministerie van EZ is eerstverantwoordelijke voor de PAS. Ter illustratie van de ontwikkelingen in het ammoniakdossier wordt hier kort op de resultaten ingegaan. De berekende depositiedaling waarvan in de Programmatische Aanpak Stikstof wordt uitgegaan, komt vooral op conto van het buitenland (vooral verkeer), de stalemissies en de uitstoot door verkeer. Het is de vraag of de depositiedaling daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De uitstoot van ammoniak door de land- en tuinbouw daalt al een aantal jaren nauwelijks meer.

Duurzame gewasbescherming

In 2012 is het beleid voor duurzame gewasbescherming geëvalueerd door het PBL. De bevindingen uit deze evaluatie hebben richting gegeven aan de tweede nota duurzame gewasbescherming uit 2013. Het PBL trekt de volgende conclusies:

- De gewasbescherming in Nederland is duurzamer geworden, maar de doelen voor milieukwaliteit zijn niet gehaald.[66] De ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater is niet op orde. De ecologische risico's zijn duidelijk afgenomen, maar de streefwaarden voor vermindering van het aantal normoverschrijdingen en vermindering van de milieubelasting zijn niet gehaald. De kwaliteit van het oppervlaktewater als grondstof voor drinkwater is verbeterd, maar de streefwaarde is niet gehaald.
- Het economisch perspectief van de Nederlandse land- en tuinbouw is echter niet in gevaar geweest door het beleid voor duurzame gewasbescherming, hetgeen een belangrijke randvoorwaarde is voor het beleid.[67]

Doel	Indicator	Trend beleidsperiode	Doelbereiking
Ecologische kwaliteit	Ecologische kwaliteit oppervlaktewater	Niet te bepalen	Nee. Aandacht nodig voor naleving en afstemming toelating en waterkwaliteitsbeleid.
	Milieubelasting oppervlaktewater door landbouw	Grote verbetering	Nee. Wetgeving heeft gewerkt, maar regelgeving door telers matig nageleefd.
Drinkwaterkwaliteit	Drinkwaterkwaliteit knelpunten	Grote verbetering aannemelijk	Nee. Toelatingsbeleid heeft gewerkt.
Behoud van economisch perspectief	Economisch perspectief bij dit beleid	Gelijk	Ja

Tabel 10. Trend duurzame gewasbescherming en doelbereik.[68]

Ondanks het feit dat de streefwaarden voor duurzame gewasbescherming voor vermindering van de milieudruk door gewasbeschermingsmiddelen niet zijn gerealiseerd, concludeert het PBL dat het beleid voor emissiereductie effectief is geweest.[69] Een belangrijke oorzaak voor het niet halen van de streefwaarden is het gebrek aan naleving van een deel van de verplichte emissie-reducerende maatregelen. Het toelatingsbeleid heeft bijgedragen aan verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater.

[65] 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012, p.176.
[66] 'Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming, beleidsstudies', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, februari 2012, p.12.
[67] 'Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming, beleidsstudies', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, februari 2012, p.13.
[68] Bron: 'Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming, beleidsstudies', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, februari 2012.
[69] 'Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming, beleidsstudies', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, februari 2012, p.26.

Mede door de actieve verspreiding van kennis over geïntegreerde gewasbescherming hebben telers maatregelen genomen om de risico's voor het milieu te verminderen.

Het PBL heeft in het kader van de evaluatie diverse aanbevelingen gedaan om het beleid voor duurzame gewasbescherming te verbeteren. In reactie op de aanbevelingen van het PBL heeft de rijksoverheid verschillende stappen ondernomen:

- Er is nieuw beleid geformuleerd, vastgesteld in het Nationaal actieplan gewasbescherming en de tweede nota duurzame gewasbescherming. Er zijn nieuwe doelen gesteld waarmee het gebruik van pesticiden duurzamer zal worden in de periode 2013-2023.
- Nederland heeft in de tweede nota duurzame gewasbescherming beleid opgenomen om problemen met gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater gericht aan te pakken. De toelatinghouders stellen in overleg Emissiereductieplannen op om normoverschrijdingen terug te dringen en voeren deze uit met de sector.
- In het Nationaal actieplan en de tweede nota zijn maatregelen opgenomen om met geïntegreerde gewasbescherming het gebruik duurzamer te maken. Biologische teelt zonder het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, extra emissiereductie en verbeteren van de naleving zijn hier onderdeel van. De nota gaat daarbij uit van een ketenbenadering.

De conclusie ten aanzien van het beleid voor duurzame gewasbescherming is dus dat er geen sprake is van doelbereik, maar dat het beleid wel effectief is. De rijksoverheid maakt daarbij gebruik van evaluaties om een verbetering van het beleid te realiseren.

Meststoffen/nitraat

Trends en ontwikkelingen

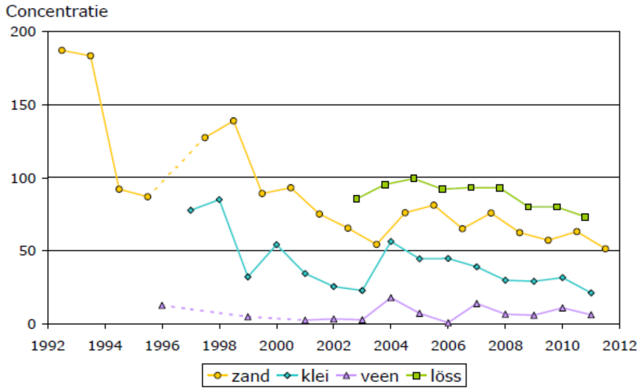
Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw vertonen de nutriëntenconcentraties in zowel het grondwater als het oppervlaktewater een dalende trend. Deze trend zet zich na 2003 echter niet duidelijk door. In de periode 2006 – 2013 neemt de dalende trend af en is soms zelfs sprake van stagnatie. Verschillende onderzoeken en instanties komen op dit vlak tot vergelijkbare conclusies.

Het RIVM concludeert in 2008 dat het **stikstofoverschot** in de Nederlandse landbouw tussen 1992 en 2007 is afgenomen met bijna 40% als gevolg van de Europese Nitraatrichtlijn.[70] De grootste daling doet zich echter voor in de periode tot 2002, daarna treedt stagnatie op.[71] In 2012 bevestigt het RIVM de stagnatie en constateert dat er in de periode 2007 – 2010 zelfs sprake is van een lichte toename van het stikstofoverschot.[72]

Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de **nitraatconcentraties die uitspoelen** naar de wortelzone op landbouwbedrijven. Het RIVM concludeert dat dankzij de uitvoering van de Europese Nitraatrichtlijn de nitraatconcentratie in het water dat uitspoelt uit de 'wortelzone' van landbouwpercelen naar het grond- en oppervlaktewater sterk is gedaald tussen 1992 en 2010.[73] De dalende trend neemt echter af en aan het einde van de periode 2006 – 2013 lijkt er soms sprake te zijn van stagnatie.[74] In onderstaande grafiek is de uitspoeling van nitraatconcentraties naar verschillende soorten ondergrond weergegeven.

[70] 'Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the 1992-2006 period', RIVM, 2008, p.4. Deze rapportage gaat de facto in op de resultaten van het eerste, tweede en (deels) derde Nitraat Actie Programma.
[71] 'Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the 1992-2006 period', RIVM, 2008, p.43.
[72] 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, Bilthoven, 2012, p.84.
[73] 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, 2012, p.3. Deze nitraatrichtlijn rapportage gaat in op de resultaten van het eerste, tweede, derde en (deels) vierde Nitraat Actie Programma.
[74] 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, Bilthoven, 2012, p.74.

Ondanks verschillen tussen de soorten ondergrond is het algehele beeld dat in de periode 2006 – 2013 de daling afneemt.



Figuur 1. Nitraatconcentraties (in mg/l) in het water dat uitspoelt uit de wortelzone op landbouwbedrijven per regio in de periode 1992-2011. Jaarlijkse gemiddelde van gemeten concentraties.[75]

Het PBL onderschrijft deze bevindingen en concludeert in de Balans voor de Leefomgeving 2012 dat de streefwaarde van de Europese Nitraatrichtlijn (maximaal 50 microgram nitraat per liter in het bovenste grondwater) in de klei- en veengebieden is gehaald, maar niet in de löss- en zandgebieden. Nieuwe prognoses laten volgens het PBL zien dat de uitvoering van het huidige beleid naar verwachting niet zal leiden tot een verdere daling van het nitraatgehalte in de zandgebieden. Om die te bereiken zijn verdere aanscherpingen nodig van de mestgebruiksnormen voor stikstof en oplossingen voor het daardoor groeiende mestoverschot.[76]

Het PBL concludeert verder dat er tussen 2006 en 2010 geen duidelijke trend in de verbetering van de **waterkwaliteit** waar te nemen is. In deze periode zijn de stikstofgebruiksnormen weliswaar aangescherpt, maar dit heeft weinig tot geen effect gehad op de gemiddelde stikstofoverschotten van melkvee- en akkerbouwbedrijven.

Weliswaar daalde de stikstofgift via kunstmest licht, maar niet alleen als gevolg van het mestbeleid; ook het duurder worden van kunstmest speelt hierbij een rol.[77] Het RIVM geeft echter aan te verwachten dat de waterkwaliteit in Nederland in de komende jaren wel zal verbeteren. Het duurt namelijk enkele jaren voordat de maatregelen uit het vierde actieprogramma 2010-2013, zoals aangescherpte gebruiksnormen voor mest, uitgedrukt in de hoeveelheid stikstof, zich vertalen naar een betere waterkwaliteit. De verwachting is dat de maatregelen uit het vierde actieprogramma (2010-2013) tussen 2014 en 2019 zullen leiden tot zichtbare resultaten. Waarschijnlijk zal het nog enkele decennia duren voordat de toename van de nitraatconcentratie in het diepe grondwater zal omslaan in een afname.[78]
Het RIVM lijkt met deze bevindingen optimistischer over de ontwikkeling van de waterkwaliteit dan het PBL. Wat de achtergrond van dit verschil is, is niet duidelijk uit de beschikbare rapportages. Mogelijk ligt de oorzaak in de tijdshorizon. Het RIVM voorziet op de lange termijn een verbetering van de waterkwaliteit. Het PBL constateert met name dat de afgelopen periode weinig verbetering te zien is geweest.

[75] 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, Bilthoven, 2012, p.74.
[76] 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012, p.26 + p.222.
[77] 'Evaluatie meststoffenwet 2012, syntheserapport', Planbureau voor de Leefomgeving, oktober 2012, p.9.
[78] 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, 2012, p.16.

Derogatie

Nederland heeft per 2006 van de Europese Commissie toestemming gekregen om een hogere gebruiksnorm van 250 kg stikstof per hectare uit dierlijke mest van graasdieren te mogen toedienen op bedrijven met ten minste 70% grasland (derogatie). Als onderdeel van deze derogatie is met de Europese Commissie afgesproken de uitscheiding van stikstof en fosfor door de Nederlandse veestapel aan een plafond te binden. Dit houdt in dat de uitscheiding niet boven het niveau van 2002 mag uitkomen, te weten maximaal 75,5 miljoen kg P (173 miljoen kilo fosfaat) en 504 miljoen kg stikstof (inclusief gasvormige verliezen). Na het overschrijden van het plafond voor fosfaat in de jaren 2008 tot en met 2010 werden beide doelen in 2011 gehaald.[79]

Monitoring en verantwoording

Vanuit de Europese Nitraatrichtlijn, het Derogatiebesluit en nationale wetgeving geldt een verplichting voor het rijk tot monitoring van de ontwikkeling van de waterkwaliteit in relatie tot de landbouwpraktijk op landbouwbedrijven.[80] Het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) vervult deze functie. In 2010 concludeert het RIVM dat het LMM tot 2009 aan deze Europese verplichtingen en de nationale beleidsbehoefte voldoet.[81]

Ontwikkeling Rijksbeleid

In reactie op de bovengeschetste ontwikkelingen zet het rijksbeleid voor mest- en nitraat in op een aantal veranderingen op de korte- en lange termijn. Voor de korte termijn zet het rijk met name in op de invoering van een stelsel van verplichte mestverwerking.[82] Voor de langere termijn zet het kabinet in op innovatie langs drie sporen: de productie en het gebruik van kunstmestvervangers uit dierlijke mest; verdere verwaarding van mestbewerkingsproducten en mestverwerkingsproducten in binnen- en buitenland; en productie van energie en biobrandstof uit dierlijke mest. Belangrijk hierbij om te realiseren is dat de eerstverantwoordelijkheid voor het beleid voor meststoffen en nitraat op veel onderdelen verschoven is van IenM naar EZ.

Veehouderij en gezondheid

Sinds de uitbraak van de Q-koorts in de periode 2007 – 2010 en de ontdekking van een resistente veegerelateerde MRSA-bacterie is de discussie over gezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderij in een stroomversnelling geraakt. Dit is aanleiding geweest voor het EZ en VWS om het IRAS in samenwerking met enkele andere organisaties een onderzoek te laten uitvoeren naar de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderij voor omwonenden.[83] De Gezondheidsraad heeft daarnaast in 2012 een beoordelingskader uitgewerkt over risico's van de intensieve veehouderij voor de gezondheid van omwonenden.[84] Het onderzoek van het IRAS en de adviezen van de Gezondheidsraad zijn aanleiding geweest voor het rijk om diverse acties in gang te zetten en instrumenten te ontwikkelen.

[79] 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, 2012, p.53.
[80] 'Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario's voor het programma vanaf 2011', RIVM, Bilthoven, 2010, p.11-12.
[81] 'Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario's voor het programma vanaf 2011', RIVM, Bilthoven, 2010, p.11.
[82] Brief van de staatssecretaris van EZ, Aanbieding ex ante evaluatie mestbeleid, kamerstuk 33037 nr. 80, Den Haag, 12 december 2013.
[83] 'Mogelijke effecten van intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen', IRAS Universiteit Utrecht, NIVEL, RIVM, 7 juni 2011; 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', Gezondheidsraad, Den Haag, 30 november 2012.
[84] 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', Gezondheidsraad, Den Haag, 30 november 2012, p.43.

De Gezondheidsraad heeft voor endotoxinen de toepassing van een gezondheidskundige advieswaarde van 30 EU/m3 voor de algemene bevolking voorgesteld. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft toegezegd deze advieswaarde nader uit te werken, zodat deze norm ter bescherming van de gezondheid van omwonenden van veehouderijen kan worden toegepast bij het verlenen van de omgevingsvergunning milieu. [85] Naast het uitwerken van een norm voor endotoxinen is het ministerie van IenM verantwoordelijk voor het verwerken van eisen ten aanzien van emissie van fijn stof norm in het Besluit ammoniakemissie huisvesting. Inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit is voorzien in 2015.[86] In aanvulling op bovenstaande acties stelt de minister van VWS samen met de staatssecretaris van IenM een onderzoeksagenda op voor onderzoek naar de verspreiding van ziekteverwekkers via het oppervlaktewater, via mest en in de bodem.[87]

Alle voornoemde activiteiten zijn nog niet afgerond. Over de resultaten van de instrumenten en de doelbereiking zijn nog geen gegevens bekend. Een oordeel over doelbereiking en effectiviteit van beleid is nu nog niet aan de orde.

4.3.3 Conclusies doelbereiking en effectiviteit landbouw

Vraag 12 **Hoe doeltreffend is het beleid geweest?**

Net als bij ecosystemen en biodiversiteit levert de beleidsdoorlichting een wisselend beeld op van doelbereiking en effectiviteit van het beleid voor landbouw dat valt onder artikel 21 duurzaamheid. De wet- en regelgeving en de andere beleidsmaatregelen ten aanzien van meststoffen hebben met name in de periodes voorafgaand aan 2006 – 2013 veel effect gehad. In de periode 2006 – 2013 lijkt echter sprake te zijn van stagnatie in de vermindering van de milieudruk van ammoniak en nitraat. De effectiviteit van het beleid voor ammoniak, nitraat en meststoffen lijkt op basis van de beschikbare monitoringsgegevens af te nemen. De effectiviteit van diverse onderdelen van het beleid wordt ter discussie gesteld door het PBL en er zijn zorgen over de mogelijkheden om met het beleid in de toekomst aan de normen te blijven voldoen.

Het beleid voor duurzame gewasbescherming is er nog niet in geslaagd de streefwaarden te realiseren, maar heeft wel effect. Het beleid voor veehouderij en gezondheid is nog in ontwikkeling, en het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over doelbereik en effectiviteit. Hieronder staan de resultaten kort weergegeven. Toelichtingen op de resultaten en doelbereiking staan in de paragrafen hierboven.

Dossier	Doel/instrument	Resultaten	Doelbereiking
Ammoniak	Verbeteren luchtkwaliteit en bescherming natuur en biodiversiteit	Voldaan aan NEC-plafond ammoniak emissies.	(groen)
		Veehouderijen voldeden in 2010 niet aan eisen besluit ammoniakemissie veehouderij.	Recente gegevens ontbreken.
		Ammoniakemissies nog schadelijk voor biodiversiteit.	(rood)
		Proefstalregeling is niet effectief.	(rood)

[85] Brief staatssecretaris EZ, 'Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte', 14 juni 2013, kamerstuk 28973 nr.134.
[86] Jaarverslag IenM 2012, p.128.
[87] Brief staatssecretaris EZ en IenM, 'Veehouderij en gezondheid', 8 april 2014, kamerstuk 28973 nr. 137.

Duurzame gewasbescherming	Realiseren duurzame gewasbescherming	Doelen ecologische kwaliteit niet gerealiseerd.	
		Doelen drinkwaterkwaliteit niet gerealiseerd.	
		Behoud van economisch perspectief.	
Meststoffen/nitraat	Goede kwaliteit grond- en oppervlaktewater	Daling stikstofoverschot neemt af, laatste jaren spraken van stagnatie.	
		Streefwaarden voor uitspoeling nitraatconcentraties niet overal gehaald.	
		In periode 2006-2010 geen duidelijke verbetering waterkwaliteit. Verwachting dat resultaten pas na 2014 zichtbaar worden.	
		Nederland voldoet aan eisen derogatie.	
		Monitoring is op orde.	
Veehouderij en gezondheid	Terugdringen risico's intensieve veehouderij voor volksgezondheid	Acties nog niet afgerond. Nog geen sprake van doelbereiking.	Doelbereiking nog niet aan de orde. Acties lopen nog.

Tabel 11. Doelbereiking duurzame landbouw.

5 Financiën

Dit hoofdstuk beschrijft de budgetten die zijn ingezet en de uitgaven die zijn opgenomen voor ecosystemen en landbouw in Beleidsartikel 21 van de begroting van Infrastructuur en Milieu.

5.1 Budgetten

Vraag 6 **Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?**

De budgetten voor ecosystemen en landbouw staan weergegeven in de begrotingen en jaarverslagen van IenM. De budgetten voor ecosystemen en landbouw vielen in de periode 2006 – 2010 onder de begrotingsposten 'bevorderen gebiedsspecifieke maatregelen in het landelijk gebied' en 'Bevorderen van duurzame landbouw'. Vanaf 2011 is het onderscheid tussen deze posten vervallen en wordt alleen budgetten voor ecosystemen en landbouw als geheel weergegeven. In onderstaande tabel staat de ontwikkeling van de budgetten voor ecosystemen en landbouw weergegeven. Het betreft de gerealiseerde uitgaven.

Uitgaven (x € 1000)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bevorderen van gebiedsspecifieke maatregelen in het landelijke gebied	*909*	*1229*	*14756*	*22085*	-	-	-	-
Bevorderen via ruimtelijke maatregelen	-	-	8720	11000	-	-	-	-
Bevorderen via milieumaatregelen	-	-	6036	11085	-	-	-	-
Bevorderen van duurzame landbouw	*1041*	*2147*	*1382*	*2120*	-	-	-	-
Duurzaam gebruik van ecosystemen en natuurlijke hulpbronnen	-	-	-	-	*13345*			
Ecosystemen en landbouw	-	-	-	-	-	*8234*	*3184*	*2712*
Opdrachten	-	-	-	-	-	3711	756	1274
Subsidies	-	-	-	-	-	1417	2378	934
Bijdrage aan internationale organisaties en medeoverheden	-	-	-	-	-	3107	50	-
Bijdrage aan agentschappen	-	-	-	-	-	-	-	504
Bijdrage aan mede overheden	-	-	-	-	-	-	-	0

Tabel 12. Uitgaven landbouw en ecosysteemdiensten 2006 – 2013.[88]

[88] Bron: Jaarverslagen IenM 2006 – 2013.

In de jaarverslagen zijn toelichtingen opgenomen op de wijzigingen in de gerealiseerde uitgaven ten opzichte van de begroting en van de verschillen in uitgaven tussen de verschillende boekjaren. Hieronder een aantal toelichtingen van de meest opvallende verschillen:

- Stijging uitgaven maatregelen landelijk gebied in 2008: door wijzigingen in de organisatie van VROM is extra budget van € 8,7 miljoen extra beschikbaar gekomen voor bevorderen van de milieukwaliteit via ruimtelijke ingrepen. Deze hebben betrekking op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) VHR-Natuurgebieden en het stimuleren van duurzaam ondernemen en duurzame landbouw.[89]
- Stijging uitgaven maatregelen landelijk gebied in 2009: in het jaarverslag van 2009 is slechts een beperkte verklaring te vinden voor de stijging in de uitgaven. Uit navraag blijkt dat de hogere kosten het gevolg zijn van een overboeking vanuit artikel 7 voor de SMOM gelden. Deze gelden bleven alleen beschikbaar voor de SMOM regeling, en betekenden daarmee geen verhoging van het budget voor activiteiten van ecosystemen en landbouw.[90]
- De samenvoeging en verandering van de budgetten in 2010 betreft een reorganisatie van de DGM-organisatie. Toen werd de Directie Stoffen, Afvalstoffen, Straling opgeheven. Het onderdeel Afvalstoffen werd toegevoegd aan BWL en werd Duurzaam Produceren. In hoofdstuk 1.3 van de begroting 2009 wordt dit vermeld. Hier wordt ook verwezen naar een conversietabel.
- De verschillen in de uitgaven tussen 2009 en 2010, en tussen 2010 en 2011 zijn het gevolg van het afhandelen van de betalingen inzake de SMOM en andere subsidieregelingen (Stichting Milieukeur). In het kader van de subsidietaakstellingen werden de budgetten sterk verlaagd. Er moesten echter wel nog oude verplichtingen afgehandeld worden. Hieraan waren omvangrijke, onregelmatige bedragen verbonden
- De verschillen in de uitgaven tussen 2011 en 2012 staan kort toegelicht in het jaarverslag van 2012. Oorzaken zijn de overheveling van middelen naar artikel 6 (in verband met opdracht aan AgNL en RIVM), afronding betalingen in kader SMOM en het niet doorgaan van betalingen aan EZ in kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.[91]
- In 2013 is een aantal begrote budgetten niet gerealiseerd, onder andere doordat een overheveling heeft plaatsgevonden naar artikel 19 in het kader van een opdracht aan het RIVM voor de Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal (DANK), een interne overheveling naar andere artikelen voor een bijdrage aan Rijkswaterstaat, Unit Leefomgeving, en vanwege het feit dat uitgaven in het kader van het ILG op de begroting van EZ zijn gerealiseerd.[92]

In interviews is aangegeven dat de budgetten voor de directie duurzaamheid sinds 2010 voornamelijk zijn afgenomen als gevolg van bezuinigingen. Dit vertaalt zich in een afname van de capaciteit van de directie duurzaamheid. Er zijn minder medewerkers, waardoor eveneens het aantal werkzaamheden is gedaald en de werkdruk op de resterende werknemers is gestegen. In interviews is aangegeven dat dit met name ten koste is gegaan van onderzoek en kennisontwikkeling en dat meer nadruk is komen te liggen op het ondersteunen van het kabinet bij vragen vanuit de Tweede Kamer.

[89] Jaarverslag VROM 2008, p.55.
[90] Jaarverslag VROM 2009, p.52.
[91] Jaarverslag IenM 2012, p.124.
[92] Jaarverslag IenM 2013, p.125.

Onderbouwing

Vraag 7 **Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?**

Deze vraag is niet goed en eenduidig te beantwoorden. Over de inzet van middelen van het ministerie van IenM en de onderbouwing van de budgetten zijn geen toelichtingen in de begrotingen of jaarverslagen opgenomen. Hoe de verdeling van de middelen tussen enerzijds ecosystemen en anderzijds landbouw tot stand komt, is niet duidelijk. Evenmin is duidelijk hoe de verdelingen tussen de verschillende subartikelen van het beleidsartikel duurzaamheid zijn onderbouwd. Uit de meerjarenbegrotingen waarin de onderliggende activiteiten staan genoemd, is wel te zien hoe de begrotingsposten zijn opgebouwd. Ecosystemen en landbouw kennen ongeveer 80 deelposten, waarvan het merendeel minder dan € 100.000 bedraagt. Deze posten geven zicht op de opbouw van de budgetten van het beleidsartikel, maar vormen daarmee nog geen onderbouwing van de uitgaven.

In overeenstemming met eerdere constateringen is het budget voor ecosystemen en landbouw vanuit artikel 21.03 relatief beperkt in vergelijking met de budgetten die beschikbaar zijn via het ministerie van Financiën en Economische zaken voor biodiversiteit, ecosystemen en verduurzaming van de landbouw.

5.2 Doelmatigheid

Vraag 13 **Hoe doelmatig is het beleid geweest?**

De beschikbare brondocumenten geven nauwelijks inzicht in de doelmatigheid van het beleid en de ingezette instrumenten. De beschikbare evaluaties gaan primair in op de effecten van het beleid, de doelrealisatie en de inzet van de instrumenten. De kosten van het beleid en de instrumenten blijven meestal buiten beschouwing. Een oordeel over de doelmatigheid van het beleid voor ecosystemen en landbouw is op basis van de beschikbare informatie dan ook niet mogelijk.

Slechts in een beperkt aantal evaluaties zijn de kosten van het beleid of project onderzocht. Dit betreft de analyse van de emissiearme bemesting door het PBL en de evaluatie van het beleidsprogramma biodiversiteit. In de evaluatie van het emissiearm bemesten is de kosteneffectiviteit van de maatregelen onderzocht.[93] Dit is echter geen beoordeling van de doelmatigheid van het beleid. In de evaluatie van het beleidsprogramma biodiversiteit is geconstateerd dat het project professioneel is beheerd, maar dat de beheerkosten lager hadden kunnen zijn, indien was gekozen voor een grotere focus op minder projecten.[94]

Sturing en verantwoording

De informatie in de jaarverslagen en jaarrekeningen van het ministerie van IenM over de doelrealisatie, effectiviteit en doelmatigheid van het beleid en de ingezette instrumenten is zeer summier. De jaarverslagen van 2006 en 2007 geven nog enige informatie over doelrealisatie en de resultaten van de inzet van verschillende instrumenten. De jaarverslagen van 2008 tot en met 2010 geven geen inzicht in de realisatie van de doelstellingen, alleen een toelichting op de gerealiseerde uitgaven. Het jaarverslag 2012 gaat kort in op de realisatie van een aantal doelstellingen en de inzet van instrumenten. In 2013 meldt het jaarverslag dat het op dit artikel uitgevoerde beleid en de bijbehorende resultaten het afgelopen jaar conform de verwachtingen waren zoals gemeld in de begroting.

[93] 'Emissiearm bemesten geëvalueerd', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, april 2009, p.31.
[94] 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012, p.11.

Er zijn geen grote afwijkingen of een noodzaak tot bijstelling aan het licht gekomen.[95] De jaarstukken bieden hierdoor voor de Kamer of het kabinet weinig aanknopingspunten om te sturen op het beleid of te controleren op de uitgaven voor duurzaamheid.

De directie duurzaamheid beschikt over meer financiële gegevens en verantwoordingsinformatie over het beleid, de instrumenten en de inzet van budgetten en capaciteit. Op dit niveau is sprake van een duidelijke controle en sturing op de budgetten, en van sturing op de beleidsprioriteiten. Echte sturing op doeltreffendheid, effectiviteit en doelmatigheid is echter op basis van alle beschikbare informatie niet goed mogelijk. In interviews is deze indruk herkend en bevestigd. Een doel van de huidige directie duurzaamheid is om in dit kader de 'rationaliteit' van het beleid, de afrekenbaarheid van het beleid te vergroten. Met afrekenbaarheid wordt hier meer bedoeld dan alleen de financiën van het beleid, maar ook de mate waarin valt te bepalen of doelen zijn gerealiseerd binnen de gestelde termijnen (doelbereiking) en binnen de gestelde budgetten (doelmatigheid).

5.3 Bezuinigingen

Deze paragraaf behandelt de vraag:
Wat zijn de mogelijkheden om structureel 20% besparing te realiseren op het beleidsartikel of –terrein op middellange termijn? Welke (fundamentele) keuzes impliceert dit; welke afwegingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten?

Het onderzoek geeft geen concrete aanknopingspunten voor bezuinigen in die omvang. De deelposten onder de begrotingspost 21.03 zijn klein. De meeste blijven onder de € 100.000. Zolang er geen harde relatie kan worden gelegd tussen instrumenten en uitgaven en effecten, kan ook niet aangegeven worden wat de consequenties zijn van bezuinigingen voor de effecten van het beleid.

Er wordt ook gevraagd naar fundamentele keuzes. De constatering in deze beleidsdoorlichting is dat de effectiviteit van het beleid voor verduurzaming van de landbouw afneemt en dat de doelen voor ecosystemen en biodiversiteit niet bereikt worden. Een besparing op het beleidsartikel lijkt daarmee niet voor de hand te liggen, indien het rijk wenst vast te houden aan de doelstellingen van beleidsartikel 21.03 Ecosystemen en landbouw. Om de effectiviteit van het beleid te vergroten en doelbereiking te realiseren is wellicht fundamenteel ander beleid nodig. Het onderzoeksmateriaal biedt echter onvoldoende houvast voor een inschatting van mogelijk nieuw beleid en de te verwachte kosten, gevolgen en maatschappelijke effecten.

---
[95] Jaarverslag IenM, p.122.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies op basis van de voorgaande hoofdstukken. Middels de conclusies en aanbevelingen geven we tevens antwoord op de vraag:
Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de gesignaleerde problemen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op te lossen?

Conclusie 1 – Actualiteit van het beleid

De aantasting van biodiversiteit en het natuurlijk kapitaal en de vermindering van milieudruk door de landbouw zijn nog steeds actuele vraagstukken. Het verlies aan biodiversiteit en aan natuurlijk kapitaal is in de periode 2006 – 2013 wel verminderd, maar nog lang niet tot staan gebracht. Er is een veel grotere en meer integrale aanpak nodig, van zowel de overheid als andere partijen, om een situatie van No Nett Loss te realiseren. De internationale context van dit vraagstuk blijft onverminderd groot. In de jaren '90 van de vorige eeuw en begin van deze eeuw is de milieudruk als gevolg van de landbouw sterk afgenomen. In de periode 2006 – 2013 lijkt echter sprake te zijn van stagnatie. De grond- en waterkwaliteit verbeteren nog maar beperkt, terwijl het verlies aan natuurlijk kapitaal nog niet tot stilstand is gekomen.

Als gevolg van de grote raakvlakken en overlap met beleidsterreinen van het ministerie van EZ is er soms onduidelijkheid over de afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Dit leidt tot afstemmingsvraagstukken en werkt inefficiëntie van beleid in de hand.

Aanbeveling - *Continueer als rijksoverheid de inzet op beleid voor ecosystemen en verduurzaming van de landbouw. Treed in overleg met het ministerie van EZ over de gezamenlijkheid van taken en verantwoordelijkheden en maak hierover duidelijke werkafspraken.*

Conclusie 2 – Rol en verantwoordelijkheid rijksoverheid

In de begroting 2013 staat de rol van de overheid omschreven als regisseur en als facilitator die ruimte geeft aan de energie en de duurzame initiatieven die in de samenleving aanwezig zijn en die zij waar mogelijk ondersteunt. Deze rolomschrijving dekt niet de lading van de rolinvulling ten aanzien van landbouw. Bij landbouw ligt nog de nadruk nog steeds op normstelling en wet- en regelgeving. In deze rol is de rijksoverheid ook succesvol geweest en heeft op doeltreffende wijze wet- en regelgeving opgesteld en doelen bereikt. De rol van regisseur en facilitator is wel expliciet van toepassing op de werkzaamheden van de overheid op het terrein van ecosystemen.
Zowel in het beleidsprogramma biodiversiteit als in de huidige Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal zoekt de overheid actief de samenwerking op met het bedrijfsleven, belangenorganisaties en maatschappelijke initiatieven. Middels convenanten, Green Deals en andere samenwerkingsvormen legt de overheid de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatregelen voor een belangrijk deel bij de externe partijen neer. De overheid neemt zelf vooral initiatief om nieuwe begrippenkaders, instrumenten en kennis te ontwikkelen, om de uitvoering en benutting hiervan vervolgens weer actief bij partijen in de samenleving te leggen. Alhoewel op het terrein van het bevorderen van duurzame landbouw de rijksoverheid nog steeds veel met wet- en regelgeving werkt, is ook op dit terrein een ontwikkeling om meer ruimte voor initiatief bij de landbouwbedrijven te leggen.

Aanbeveling - *Continueer de ingeslagen weg en de rolverandering. Geef daarbij wel rekenschap van het feit dat de overheid een bijzondere actor is in het beleidsnetwerk van onderling afhankelijke partijen (zij kan namelijk kan als enige legitiem resultaten afdwingen, belasting heffen, geboden en verboden opleggen).*

Conclusie 3 – Samenhang doelen en instrumenten

Artikel 21 van de begroting 2013 kent alleen een algemene doelstelling die in globale termen richting gevend is. Ook in de eerdere begrotingen is voor ecosystemen en het bevorderen van duurzame landbouw sprake van een beperkte uitwerking van doelstellingen.

Voor ecosystemen waren in het voormalige beleidsprogramma biodiversiteit verschillende doelen uitgewerkt. Het belangrijkste beleidskader voor ecosystemen is nu de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal. Deze agenda bestaat hoofdzakelijk uit een opsomming van activiteiten en projecten waar verschillende ministeries bij betrokken zijn, maar bevat geen concreet uitgewerkte doelstellingen. Het beleid voor ecosystemen is nauw verbonden met het beleid voor biodiversiteit van het ministerie van EZ. De samenhang en afbakening tussen de doelen en instrumenten in artikel 21.03 en het beleid van het ministerie van EZ zijn niet duidelijk op te maken uit de begroting 2013.

Europese wet- en regelgeving is van sterke invloed op het beleid voor verduurzaming van de landbouw. Europese richtlijnen als de Nitraatrichtlijn stellen normen waaraan Nederland zich dient te houden. Deze normen zijn richtinggevend voor het Nederlandse beleid en kunnen daarmee beschouwd worden als doelstellingen. Om aan de Europese normen te voldoen heeft de rijksoverheid beleid geformuleerd, waaronder het beleid van artikel 21.03 voor verduurzaming van de landbouw. In de begroting 2013 is deze samenhang tussen Europese normen, de doelen uit de begroting en de nadere uitwerking in Nederlandse wet- en regelgeving, doelstellingen en instrumenten niet altijd duidelijk.

Het beleid voor het bevorderen van duurzame landbouw is nauw verweven met het algemene landbouwbeleid en het beleid voor duurzame landbouw dat valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ. De samenhang en afbakening tussen de doelen en instrumenten in artikel 21.03 en het beleid van het ministerie van EZ zijn net als bij ecosystemen niet altijd duidelijk. Evaluatieonderzoeken hebben vaak betrekking op zowel het beleid van IenM als het beleid van EZ. Een oordeel over doelbereiking en effectiviteit van het specifieke beleid voor ecosystemen en voor landbouw van artikel 21.03 is hierdoor soms niet goed mogelijk.

Aanbeveling - *Om de samenhang tussen doelen en instrumenten te vergroten dienen:*
A. Doelen, instrumenten en indicatoren in de begroting en onderliggende beleidsdocumenten beter uitgewerkt te worden. Maak de internationale context van het beleid duidelijker. De begrotingstekst dient daarbij meer aanknopingspunten te bevatten om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen bepalen, en om te fungeren als sturingsinstrument. Dit betekent dat er meer concrete en afrekenbare doelen in de begroting moeten komen.
B. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor ecosystemen, biodiversiteit en landbouw tussen het ministerie van IenM en van EZ helder afgebakend en vastgelegd te worden.

Conclusie 4 – Effectiviteit instrumentarium

Op het terrein van ecosystemen is het instrumentarium van het ministerie van IenM vooral gericht op het stimuleren van innovaties, kennisontwikkeling en communicatie. Daarnaast draagt het ministerie bij aan internationale beleidsontwikkeling en samenwerking. Op het terrein van landbouw is het instrumentarium met name gericht op regulering middels wet- en regelgeving.

De bijdrage van het instrumentarium voor ecosystemen aan het algemene doel van No Nett Loss valt niet eenvoudig vast te stellen. De bijdrage van het voormalige beleidsprogramma biodiversiteit aan de beleidsdoelen is beperkt geweest. Het beleid en de instrumenten die na het beleidsprogramma zijn opgesteld en uitgevoerd, hebben grote overeenkomsten met het eerdere beleid. Wat de bijdrage van het huidige instrumentarium, dat veel gebruik maakt van het stimuleren van initiatieven in de samenleving, aan het algemene doel is, is nog niet aan bod gekomen in beleidsevaluaties.

Het instrumentarium van landbouw is met name in de jaren '90 van de vorige eeuw en begin van deze eeuw effectief geweest. Door wet- en regelgeving vanuit VROM en IenM is beleid geïnitieerd en zijn instrumenten ontwikkeld die hebben bijgedragen aan het halen van de (Europese) normen. De regulerende instrumenten zijn daarmee effectief gebleken. De vraag dient zich aan of het huidige instrumentarium voldoende is om een verdere vermindering van de milieudruk door de landbouw te realiseren. Uit de evaluatieonderzoeken blijkt dat het instrumentarium voor duurzame gewasbescherming effectief is geweest, evenals het pakket aan maatregelen voor de derogatie. Veel instrumenten vallen echter onder de verantwoordelijkheid van EZ. Door de nauwe samenhang met het beleid en de instrumenten van EZ voor duurzame landbouw is lastig vast te stellen wat de precieze bijdrage van de instrumenten van beleidsartikel 21.03 aan de algemene doelstellingen is.

Aanbeveling - *De volgende evaluatie van het beleid voor ecosystemen dient expliciet in te gaan op de leerpunten van de evaluatie van het beleidsprogramma biodiversiteit. Indien wederom wordt geconcludeerd dat de bijdragen van het beleid en de instrumenten aan de doelstelling van No Nett Loss onvoldoende is, dient een heroverweging van het instrumentarium plaats te vinden.*

Aanbeveling - *Continueer als rijksoverheid de inzet op het regulerende instrumenten voor verduurzaming van de landbouw.*

Conclusie 5 – Doeltreffendheid

Er is in beperkte mate sprake van doelbereiking door de inzet van alle instrumenten voor ecosystemen en landbouw. Prestaties worden over het algemeen gerealiseerd, werkzaamheden worden conform de planning verricht, maar zowel bij ecosystemen als bij landbouw worden normen en streefwaarden meermaals niet gerealiseerd. Op het terrein van ecosystemen wordt in evaluaties aangegeven dat effectiviteit van het beleid gering is (geweest). Ook ten aanzien van het bevorderen van duurzame landbouw wordt door meerdere instanties vraagtekens gezet bij de effectiviteit van het huidige beleid. De vermindering van milieudruk door de landbouw is in de periode 2006 – 2013 beperkt. Op sommige terreinen zoals bijvoorbeeld duurzame gewasbescherming is het beleid wel effectief geweest en zijn er nog mogelijkheden voor verbetering. Maar op andere terreinen zoals het verminderen van de ammoniakemissies en nitraat is er sprake van stagnatie en is het de vraag of het beleid voldoende is om een mogelijke nieuwe stijging van de milieudruk voldoende op te vangen.

Aanbeveling - *Indien de rijksoverheid wil vasthouden aan de huidige doelstellingen van No Nett Loss en wil voldoen aan de Europese normen, lijkt het huidige beleid niet toereikend. De afnemende effectiviteit van het huidige beleid voor verduurzaming van de landbouw en de beperkte doelbereiking van het beleid voor biodiversiteit pleiten voor een heroverweging van het huidige beleid voor ecosystemen en landbouw.*

Conclusie 6 – Doelmatigheid en bezuinigingen

De omvang van de budgetten voor dit deel van het beleidsartikel Duurzaamheid is in de loop der jaren afgenomen. Dit vertaalt zich in een afname van de capaciteit van de directie duurzaamheid. Dit komt met name door bezuinigingen. Het beleidsartikel kent ook geen grote budgetten, voor bijvoorbeeld programmasubsidies. Beleidsprestaties zijn gerealiseerd bij gelijktijdige afname van financiële middelen op de begroting.

In de beschikbare evaluaties en onderzoeken wordt slechts zeer beperkt aandacht gegeven aan doelmatigheid. Doelbereiking en doeltreffendheid zijn de focus van de evaluatieonderzoeken. Door het ontbreken van onderzoeksgegevens valt geen uitspraak te doen over de doelmatigheid van het rijksbeleid voor ecosystemen en landbouw.

Er kan geen op onderzoek gebaseerde uitspraak worden gedaan over de mogelijkheden voor en effecten van 20% bezuinigen op dit artikel van de rijksbegroting. We merken daarbij op dat de gerealiseerde uitgaven voor 2013 lagen meer dan 20 % lager dan de begrote bedragen. De effecten daarvan zijn nog niet zichtbaar (gemaakt) in onderzoek.

Aanbeveling - *Om oordelen over en sturing op doelmatigheid mogelijk te maken, dienen specifieke monitoringsinstrumenten en indicatoren ontwikkeld te worden. Daarnaast dient doelmatigheid centraler te komen staan in de beleidsevaluaties.*

7 Bronnen

Overzicht van de gebruikte bronnen

Jaarstukken

- Begroting ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30300, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2007, Tweede Kamer, 2006-2007, 30800, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2007-2008, 31200, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2008-2009, 31700, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2009-2010, 32123, XI, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2010-2011, 32500, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2011-2012, 33000, XII, nr. 2.
- Begroting ministerie IenM 2013, Tweede Kamer 2012-2013, 33400 XII, nr. 2.
- Jaarverslag ministerie VROM 2006, Tweede Kamer, 2006-2007, 31031, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2007,Tweede Kamer, 2007-2008, 31444, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie VROM 2008, Tweede Kamer, 2008-2009, 31924, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2009, Tweede Kamer, 2009-2010, 32360, XI, nr. 1-3.
- Jaarverslag ministerie VROM 2010, Tweede Kamer, 2010-2011, 32710, XI, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2011, Tweede Kamer, 2011-2012, 33240, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2012, Tweede Kamer, 2012-2013, 33605, XII, nr. 1.
- Jaarverslag ministerie IenM 2013, Tweede Kamer, 2013-2014, 33930, XII, nr. 1.

Algemene gegevens

- Rapport 'Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities, Veranderingen tussen 2001 en 2006', Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, oktober 2007.
- 'Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2010.
- 'Monitor duurzaam Nederland 2011', Centraal Bureau voor de statistiek, september 2011.
- 'Balans van de Leefomgeving 2012', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, september 2012.
- Jaarverslag 2012 Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT, Den Haag, juli 2013.
- Concept 'Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) rapport Agro-, visserij- en voedselketens', ministerie EZ, 9 mei 2014.

Kamerstukken en onderzoeksgegevens per thema/dossier

Ammoniak

- Brief staatssecretaris, voorgenomen wijziging Wet ammoniak en veehouderij (WAV) (kamerstukken II, 2003-2004, 24 445 XI, nr. 69).
- Brief staatssecretaris over overleg met IPO en VNG, Mest en ammoniakbeleid (kamerstukken 2003-2004, 24 445, nr. 70).
- Brief staatssecretaris over trajecten nieuwe Stankwet en wijziging Wet ammoniak en veehouderij (kamerstukken 2004-2005, 29 930 XI, nr. 33).
- Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij', Algemene Rekenkamer, 30 mei 2008, (kamerstuk 31478, nummers 1-2, 12 juni 2008).
- Rapport 'Emissiearm bemesten geëvalueerd', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, april 2009.
- Brief minister VROM, Gedoogbeleid in kader actieplan ammoniak, (kamerstuk 30654, nr. 76, 1 december 2009).

- Actieplan Ammoniak veehouderij, (bijlage bij kamerstuk 30654, nr. 76, 1 december 2009).
- Brief minister LNV, Voorlopig programma stikstof, (kamerstuk 30654, nr. 83, 1 juli 2010).
- Toelichting wijzigingsregeling (agrarische activiteiten), bijlage bij kamerstuk 29383 nr. 151, 21 december 2010.
- Rapport 'Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013', Algemene Rekenkamer, 2013, (kamerstuk 31478, nr. 6, 22 mei 2013).
- Conceptrapportage 'Naar een ander stelsel voor (proef)stalbeoordeling', Berenschot, conceptversie 26 juni 2014.

Meststoffen en nitraatrichtlijn

- Brief staatssecretaris over overleg met IPO en VNG, Mest en ammoniakbeleid (kamerstukken 2003-2004, 24 445, nr. 70).
- Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (kamerstukken II 2003–2004,28 385 XI, nr. 40).
- Brief minister LNV, Hernieuwd mestbeleid, (kamerstuk 28385, nr. 26, 19 mei 2004).
- Rapport 'Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the 1992-2006 period', RIVM, 2008 (Nitraatrichtlijnrapportage).
- Brief minister LNV, Vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn, (kamerstuk 28385, nr. 132, 24 maart 2009).
- Brief staatssecretaris IenM, 'Uitvoering motie Koopmans en Evaluatie LMM', 15 december 2010, kamerstuk 28385 nr. 199.
- 'Eindrapport van de evaluatie van het LMM, Scenario's voor het programma vanaf 2011', RIVM, Bilthoven, 2010.
- Rapport 'Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010', RIVM, Bilthoven, 2012 (Nitraatrichtlijnrapportage).
- Brief staatssecretarissen VROM en EL&I, Toekomstig mestbeleid, (kamerstuk 33037, nr.1, 28 september 2011).
- 'Evaluatie meststoffenwet 2012, syntheserapport', Planbureau voor de Leefomgeving, oktober 2012.
- Brief staatssecretaris EZ, Inzet vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn, (kamerstuk 33037, nr. 63, 8 mei 2013).
- Rapport 'Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid, Resultaten 2009 en 2010', RIVM, Bilthoven, juni 2013.
- Brief staatssecretaris EZ, Mestbeleid, kamerstuk 33037, nr. 75, 18 september 2013.
- Brief van de staatssecretaris van EZ, Aanbieding ex ante evaluatie mestbeleid, kamerstuk 33037 nr. 80, Den Haag, 12 december 2013.
- Beleidsstudie 'Ex ante evaluatie mestbeleid 2013', PBL/Wageningen UR, Den Haag 2013.

Duurzame gewasbescherming

- Nota duurzame gewasbescherming (kamerstukken II, 2003–2004, 27 858 XI, nr. 47, blz. 13-16, 22–23).
- Brief minister LNV, Gewasbeschermingsbeleid, Nota duurzame gewasbescherming (kamerstuk 27858, nr. 47, 25 mei 2004).
- 'Evaluatie van de nota duurzame gewasbescherming, beleidsstudies', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, februari 2012.
- Brief staatssecretaris IenM, Gewasbeschermingsbeleid, Actieplan duurzame gewasbescherming, (kamerstuk 27858, nr.110, 2 juli 2012).
- Tweede nota duurzame gewasbescherming (bijlage bij kamerstuk 27858, nr. 146, 21 mei 2013).

Veehouderij en gezondheid

- 'Mogelijke effecten van intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen', IRAS Universiteit Utrecht, NIVEL, RIVM, 7 juni 2011.
- Brief minister VWS, 'Aanbieding onderzoeksrapport relatie intensieve veehouderij en gezondheid van omwonenden', 21 juni 2011, kamerstuk 28973 nr. 67.
- 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', Gezondheidsraad, Den Haag, 30 november 2012.
- Brief staatssecretaris EZ, 'Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte', 14 juni 2013, kamerstuk 28973 nr. 134.
- Brief staatssecretaris EZ en IenM, 'Veehouderij en gezondheid', 8 april 2014, kamerstuk 28973 nr. 137.

Biodiversiteit en ecosystemen

- Brief Minister LNV en staatssecretaris VROM, Biodiversiteit, kamerstuk 26407 nr. 22, 12 november 2004.
- 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 28, 19 maart 2008.
- Brief staatssecretaris EL&I, 'Aanbiedingsbrief Taskforce advies, Green Deals en programma Natuurlijk Ondernemen', kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.
- 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2010.
- Brief minister EL&I, 'Stand van zaken biodiversiteitsbeleid', kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012.
- 'Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', advies Taskforce Biodiversiteit, bijlage bij kamerstuk 33043 nr. 10, 16 januari 2012.
- 'Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit werkt', bijlage bij kamerstuk 26407 nr. 63, 5 juli 2012.
- Brief minister EZ en staatssecretaris IenM, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043 nr. 14, 28 maart 2013.
- Brief minister EZ, 'Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal', kamerstuk 26407 nr. 85, 22 juni 2013.
- Brief staatssecretaris EZ, 'Groene economische groei in Nederland', kamerstuk 33043, nr. 29, 3 februari 2014.

Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

- Brief minister LNV Bestuurlijk akkoord contouren Investeringsbudget Landelijk Gebied (kamerstukken II, 2004–2005, 29 800 XIV, nr. 5).
- ILG in uitvoering, Midterm review ILG, bijlage bij kamerstuk 29717 nr. 17, 6 juli 2010.
- Brief staatssecretaris EL&I, Ecologische Hoofdstructuur, Herijking EHS en Decentralisatie ILG, (kamerstuk 30825, nr. 81, 22 juni 2011).
- Memorie van Toelichting, Wijziging wet inrichting landelijk gebied, decentralisatie investeringsbudget, (kamerstuk 33441, nr.3, 17 oktober 2012).
- Brief staatssecretaris EZ, Ecologische Hoofdstructuur, Voortgang ILG, (kamerstuk 30825, nr. 188, 17 januari 2013).
- 6e Rapportage Comité van Toezicht Investeringsbudget Landelijk Gebied, 4 januari 2013.